



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN

SCIENZE GIURIDICHE

CICLO: XXVIII

COORDINATORE Prof. LEONARDO FERRARA

L'Unione Doganale Europea. Un Modello Per Istituire Un'Unione Doganale Araba?

Settore Scientifico Disciplinare: IUS / 13

Dottorando

BAJBOUJ KHALED

Tutore

SBOLCI LUIGI

Coordinatore

FERRARA LEONARDO

Anni 2012/2016

Ringraziamenti

Ai miei genitori, Faisal Bajbouj e Najah Bajbouj, i quali mi hanno sostenuto in ogni fase della mia vita e hanno creduto in me, incoraggiandomi ogni giorno per raggiungere questo traguardo.

Ai miei fratelli e alle mie sorelle, Asma 'a, Muhammad, Eman, Jumana, Esraa, Ala 'a, Ayat, Zakariya, Yahya, Maryam e Malak, che nonostante la distanza mi sono sempre stati vicini con il loro pensiero e con il loro supporto.

Al professore Luigi Sbolci per la disponibilità e cortesia dimostratami, e per tutto l'aiuto fornito durante i miei anni di studio in Italia.

Ai miei zii e alle mie zie.

Ai miei cugini.

A tutti gli amici e alle persone che hanno condiviso con me le gioie ed i dolori e mi hanno dato una mano nel momento del bisogno.

GRAZIE

L'UNIONE DOGANALE EUROPEA. UN MODELLO PER ISTITUIRE UN'UNIONE DOGANALE ARABA?

Indice

Introduzione.....	8
-------------------	---

Capitolo primo

Le Unioni doganali e l'Organizzazione mondiale del commercio.

1. Introduzione.....	14
2. Cenni sul fenomeno dell'integrazione economica regionale.....	18
3. Il contenuto dell'art. XXIV del GATT 1947-1994.....	22
4. La portata dell'art. XXIV del GATT 1947-1994.....	23
5. La definizione dell'unione doganale e della zona di libero scambio nel GATT 1947-1994.....	27
6. Le condizioni di operatività dell'art XXIV.....	29
7. Le condizioni di compatibilità delle unioni doganali e delle zone di libero scambio rispetto al GATT 1947 e all'intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV del GATT 1994.....	33
8. L'art. V del GATS e la clausola di abilitazione a favore dei Paesi in via di sviluppo.....	39
9. I due tipi di controllo della compatibilità delle unioni doganali e delle zone di libero scambio rispetto alle norme del GATT/OMC.....	43
9.1. Il controllo c.d. "politico"	43
9.2. Il controllo c.d. "quasi giurisdizionale"	47
10. Interpretazione e applicazione delle norme del GATT/OMC sulle intese economiche regionali (art. XXIV).	
10.1. <i>"To substantially all the trade"</i>	51

10.2. “ <i>Other regulations of commerce</i> ”	53
10.3. “ <i>Substantial sectoral coverage</i> ”	56
10.4. “ <i>Substantive business operations</i> ”	57

Capitolo secondo **L’Unione doganale europea**

Sezione I

Il divieto di dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente.

1. Introduzione.....	59
2. I principi inerenti al funzionamento del Mercato Interno.....	61
3. Le caratteristiche del Mercato Interno.....	65
4. Gli strumenti per realizzare il Mercato Interno.....	70
5. La libera circolazione delle merci fra gli Stati membri UE e l’Unione doganale.....	75
6. Il divieto di dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente a dazi doganali fra Stati membri UE.....	79
7. Il divieto di impostazioni fiscali interne discriminatorie o protezionistiche.....	83

Sezione II

La tariffa doganale comune

1. La tariffa doganale comune.....	89
2. Le fonti della disciplina giuridica della tariffa doganale comune.....	92
3. La classificazione delle merci nella nomenclatura combinata.....	96

4. Le aliquote e le preferenze tariffarie.	101
5. Le Informazioni Tariffarie Vincolanti (ITV).....	107
6. L'ambito di applicazione oggettivo della tariffa doganale comune.....	112
7. L'interpretazione della tariffa doganale comune ad opera della giurisprudenza della Corte di giustizia.....	116

Sezione III

Il codice doganale dell'Unione

1. Dal Codice doganale Comunitario del 1992 al Codice doganale dell'Unione del 2013.....	120
2. Il territorio doganale dell'Unione europea.....	123
3. L'obbligazione doganale.....	125
4. Il valore delle merci in dogana.....	130
5. L'introduzione delle merci nel territorio doganale dell'Unione.....	134
6. I regimi doganali.....	136
6.1. Importazione definitiva.....	137
6.2. Esportazione definitiva.....	138
6.3. I regimi doganali speciali.....	139
6.3.1. Il transito doganale.....	139
6.3.2. Il deposito doganale.....	140
6.3.3. Le zone franche.....	142
6.3.4. L'uso particolare.....	143
6.3.4.1. L'ammissione temporanea.....	143
6.3.4.2. L'uso finale.....	144
6.3.5. Il perfezionamento.....	145
6.3.5.1. Il perfezionamento attivo.....	145
6.3.5.2. Il perfezionamento passivo.....	146

Sezione IV

Il regime delle franchigie doganali

1. Introduzione.....	148
2. Franchigia dai dazi all'importazione.....	149
2.1. Beni personali appartenenti a persone fisiche che trasferiscono la loro residenza normale da un Paese terzo all'Unione.....	149
2.2. Beni importati in occasione di un matrimonio....	151
2.3. Beni personali vari:.....	151
2.3.1. In caso di successione.....	151
2.3.2. In caso di motivi di studio.....	152
2.4. Le spedizioni di valore trascurabile e le spedizioni inviate da un privato a un altro privato.....	152
2.5. Beni d'investimento e altri beni strumentali importati in occasione di un trasferimento di attività da un Paese terzo all'Unione.....	153
2.6. Merci riguardanti coltivatori UE.....	155
2.7. Merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori.....	155
2.8. Oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale, strumenti e apparecchi scientifici.....	156
2.9. Merci inviate a enti caritativi o filantropici.....	158
2.10. Merci importate a fini di prospezione commerciale.....	160
2.11. Merci importate per esami, analisi o prove.....	161
2.12. Merci varie.....	161
3. Franchigia dai dazi all'esportazione.....	163

Capitolo terzo

Verso un'unione doganale araba

1. Comparazione con altri ordinamenti giuridici e le prospettive di creare un'unione doganale araba.....	165
--	-----

2. La zona di libero scambio araba e la necessità dell'unione doganale araba.....	169
3. Il vertice del KUWAIT e la prospettiva dell'unione doganale araba.....	174
4. Le condizioni tecniche dell'unione doganale araba.....	177
4.1. La tariffa doganale comune.....	178
4.2. L'armonizzazione delle legislazioni e delle norme doganali in un codice doganale comune.....	179
4.3. Il rispetto delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio.....	180
4.4. La riscossione della tariffa doganale comune.....	181
5. Gli ostacoli che incontra l'istituzione di un'unione doganale araba.....	182
5.1. L'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione.....	183
5.2. Attuare la tariffa doganale comune.....	183
5.3. Le eccezioni dei dazi doganali nel settore agricolo.....	185
5.4. Altri ostacoli.....	187
6. Le misure adottate verso l'unione doganale araba e i suggerimenti che possono aiutare questo progetto.....	188

ABBREVIAZIONI

AER American Economic Review
AFTA ASEAN Free Trade Area
ATC Agreement on Textiles and Clothing
AUE Atto Unico Europeo
BYIL British Yearbook of International Law
BTN Brussels Tariff Nomenclature
CAN Andean Community
CACM Central American Common Market
CARICOM Caribbean Community
CCG Consiglio di Cooperazione dei Paesi del Golfo
CDC Codice Doganale Comune
CE Comunità europea
CECA Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEE Comunità economica europea
CEPGL Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
COMESA Common Market for Eastern and Southern Africa
CRTA Committee on Regional Trade Agreements
CTD Committee on Trade and Development
CTG Council for Trade in Goods
CTS Council for Trade in Services
DAC Disposizione di Applicazione del Codice doganale
DSU Dispute Settlement Understanding
DUE Diritto dell'Unione Europea
EAC East African Community
EFTA Associazione europea di libero scambio
EJ Economic Journal
GAFTA Greater Arab Free Trade Area
GUCE Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea
GUUE Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
GATS General Agreement on Trade in Services
GATT General Agreement on Tariffs and Trade
ITV Informazione Tariffaria Vincolante
IVA Imposta sul Valore Aggiunto
JEL Journal of Economic Literature
JIA Journal of International Arbitration
JIEL Journal of International Economic Law
JPE Journal of Political Economy
JWIT Journal of World Investment and Trade
JWT Journal of World Trade
LIEI Legal Issues of Economic Integration
MERCOSUR Mercado Común del Sur

NAFTA North American Free Trade Agreement
NAJEF North American Journal of Economics and Finance
NCCD Nomenclatura del Consiglio di Cooperazione Doganale
NC Nomenclatura Combinata
OEA Operatore Economico Autorizzato
OMC Organizzazione Mondiale del Commercio
OMD Organizzazione Mondiale delle Dogane
ONU Organizzazione delle Nazioni Unite
PAC Politica Agricola Comune
PECO Paesi dell'Europa Centrale e Orientale
PCIJ Publications of the Permanent Court of International Justice –
Collection of Judgments
SACU Southern African Customs Union
SEE Spazio Economico Europeo
SA Sistema Armonizzato
SPG Sistema di Preferenze Generalizzate
TARIC Tariffa Integrata delle Comunità Europee
TCE Trattato della Comunità Europea
TDC Tariffa Doganale Comune
TFUE Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TIR Transports Internationaux Routiers
TNC Trade Negotiation Committee
TPRM Trade Policy Review Mechanism
TRIPs Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TUE Trattato sull'Unione europea
UDAO Union Douanière de l'Afrique de l'Ouest
UDEAC Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale
UN Unione Europea

• Introduzione.

Nell'ambito della Lega Araba è stata istituita una zona di libero scambio. Essa è stata istituita con la decisione n. 1317 del Consiglio economico e sociale il 19 febbraio del 1997 ed è entrata in vigore nel 1998. Nel 2005 sono stati aboliti tutti i dazi tra i Paesi membri della zona di libero scambio in virtù ¹del principio della riduzione graduale dei dazi, secondo cui essi subirono il 10% di riduzione annuale per dieci anni a partire dal primo gennaio del 1998 fino ad arrivare all'abolizione totale il 31 dicembre del 2007, in seguito, però, il Consiglio decise il 2002 con la decisione n. 1431, di ridurre questo periodo al 31 dicembre del 2005 invece del 31 dicembre del 2007, da ciò ne derivò una riduzione graduale del 20% a partire dal primo gennaio 2003. Ciononostante, la crescita economica tra i Paesi membri è ancora modesta e non supera l'11.2% del prodotto totale anche dopo l'abolizione dei dazi doganali e della maggiore parte degli ostacoli non doganali. La zona di libero scambio anche se è importante non produce effetti rispetto al commercio con gli Stati terzi perché esprime solo il desiderio dei membri di aumentare lo scambio interno tra di loro, invece, la realizzazione di una vera unione doganale imporrebbe ai membri di affrontare gli scambi esterni con una disciplina giuridica unitaria. L'Unione doganale occupa un posto importante nella scala dell'integrazione economica fra Stati, istituisce la zona di libero scambio, adotta una tariffa doganale comune e una politica che protegge e dà un impulso alla concorrenza nel commercio internazionale attraverso un migliore scambio commerciale. L'Unione doganale dei Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo, entrata in vigore nel 2003², costituisce un passo verso un'Unione doganale araba più vasta la cui realizzazione può essere di esempio e stimolo all'Unione doganale stabilita dal TFUE. In questa prospettiva intendiamo svolgere la nostra ricerca che risulta particolarmente attuale,

¹ Gli Stati membri della zona di libero scambio araba erano inizialmente: Bahrain, Egitto, Iraq, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Sudan, Siria, Tunisia, ed Emirati Arabi Uniti, più tardi hanno aderito anche la Giordania, l'Autorità nazionale palestinese e lo Yemen e nel 2009 è diventata l'Algeria il diciottesimo Stato membro. Vedi, ALZAEM E., *La zona di libero scambio Arabo la sua importanza per l'integrazione e la crescita economica _gli ostacoli i requisiti.* http://www.damascusbar.org/arabic/dbar/issam.htm#_ftn1.

² Titolo I, Capitolo I del Trattato di Moscati, 2001, gli Stati membri : Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti. SAID B., *La realtà dell'integrazione economica del Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC) e le sue prospettive*, Ouargla, 2009, pp. 48-49.

in quanto tocca questioni che sono, al momento, al centro dell'attenzione per stabilire una strategia per un'azione economica comune araba.

L'Unione doganale vigente fra gli Stati membri dell'UE costituisce oggi, a livello mondiale, l'esempio più importante di costituzione di un'Unione doganale. Essa affonda le proprie radici ben oltre la storia della Unione Europea. I principi ispiratori sui quali si basa l'Unione doganale regolata dal TFUE vanno infatti ricercati nell'accordo del GATT 1947, in particolare, nella disciplina prevista nel suo art. XXIV³. In effetti, vedremo come il contenuto dell'Unione doganale prevista dal Trattato di Roma istitutivo della CEE corrisponde perfettamente a tale definizione e anzi la travalica sotto più aspetti e studieremo le condizioni di compatibilità dell'Unione doganale europea con le norme del GATT, 1947 e 1994.

Il mercato interno dell'Unione Europea con le sue quattro libertà fondamentali – libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, dei capitali – è il mercato più vasto del mondo industriale, il mercato interno senza frontiere economiche interne, che funge da catalizzatore per l'integrazione economica dell'Unione Europea, l'Unione doganale che costituisce una componente essenziale della libera circolazione delle merci.

Creare, sviluppare e gestire un mercato interno unico, dove le merci possano circolare liberamente fra gli Stati membri, è auspicabile come effetto di un'unione doganale in cui vigono anche regole comuni alle frontiere esterne. Senza l'unione doganale della Comunità (ora UE) la politica commerciale e di sviluppo comune, il suo mercato per i prodotti agricoli e un coordinamento efficace delle politiche economiche e monetarie non sarebbero possibili⁴.

Con il presente studio ci si propone di effettuare un'analisi approfondita delle fasi più importanti nella creazione dell'unione doganale europea, la quale è arrivata a livelli eccellenti. Rifletteremo poi circa la possibilità di trasferire questa disciplina giuridica al mondo arabo, per la creazione di una Unione Doganale Araba. Saranno esaminati anche gli effetti economici previsti e gli ostacoli alla sua realizzazione.

Il nostro studio prenderà in esame la storia dell'Unione doganale europea che è iniziata nel 1957 con la firma a Roma del Trattato Istitutivo della CEE. Il Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea prevedeva

³ Vedi l'art. XXIV del GATT 1994: *Territorial Application, Frontier Traffic, Customs Union and Free Trade Areas*, che riguarda l'area di libero scambio dell'Unione europea. Sul punto si rinvia al capitolo primo "L'Unione doganale europea e l'Organizzazione mondiale del commercio".

⁴ Commissione europea, *La politica doganale dell'unione europea*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee 1999.

la creazione di un mercato comune, e nel suo ambito, di una Unione doganale e di politiche comuni. Gli artt. 2-3 affrontavano direttamente questi tre temi. Essi precisavano come la missione principale della Comunità consisteva nella creazione di un mercato comune e specificavano quali azioni la Comunità avrebbe dovuto avviare per adempiere al suo mandato⁵.

Con il Trattato istitutivo della CEE gli Stati membri espressero intenzione di predisporre un regime doganale moderno, valido per tutta la Comunità; il Trattato stabilì l'obbligo di abolire i dazi doganali tra gli Stati membri e di creare una unica tariffa doganale esterna.

I redattori del trattato di CEE hanno voluto dunque riunire negli stessi articoli le caratteristiche fondamentali di un'unione doganale con quelle di un'unione economica per attribuire all'unione doganale della Comunità il ruolo di "fondamento" della Comunità sul quale costituire l'Unione economica e il mercato interno.

Nel 1968 grazie all'approvazione di una "tariffa doganale comune" ⁶ fu attuata l'unione doganale che, accompagnata da una politica commerciale condivisa, condotta, quindi, a livello comunitario e non più statale, ha definitivamente caratterizzato il territorio degli Stati membri come un'unione doganale e non più come una semplice area di libero scambio.

A far data dal 1968 tutta la legislazione doganale comunitaria è stata volta a fare in modo che qualsiasi bene importato all'interno della Comunità Europea (ora Unione Europea) fosse soggetto agli stessi dazi su tutto il territorio doganale, indipendentemente dal Paese in cui il prodotto fosse stato importato.

Il tema dell'Unione doganale verrà studiato nell'ambito più ampio della disciplina giuridica della libera circolazione delle merci che è in larga parte contenuta nelle norme del TFUE. Prima delle modifiche introdotte nel TCE dal Trattato di Amsterdam, numerose disposizioni ponevano obblighi per realizzare la libera circolazione delle merci in modo graduale, entro un periodo transitorio. In particolare esse stabilivano che

⁵ Gli articoli 9 e 10 del Trattato di Roma prevedevano che la libera circolazione delle merci, venisse applicata a tre categorie di merci definite "comunitarie" cioè merci:

- interamente ottenute nel territorio doganale della Comunità senza aggiunta di merci importate da Paesi o territori che non fanno parte del territorio doganale della Comunità.

- importate da Paesi o territori che non fanno parte del territorio doganale della Comunità e immesse in libera pratica.

- ottenute, nel territorio doganale della comunità sia a partire da merci della seconda categoria esclusivamente ,sia a partire da merci delle prime due categorie.

⁶ Regolamento (CEE) n. 950/68 del Consiglio, del 28 giugno 1968, relativo alla tariffa doganale comune, in GUCE, L 172 del 22 luglio 1968.

venisse instaurata un'unione doganale mediante l'abolizione progressiva dai dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente tra gli Stati membri e mediante la creazione graduale di una tariffa doganale comune nei confronti degli Stati terzi⁷. In modo altrettanto graduale era disposta la progressiva abolizione delle restrizioni quantitative e delle misure applicate alle importazioni o alle esportazioni tra Stati membri⁸.

La disciplina vigente stabilita dal TFUE sulla libera circolazione delle merci risulta composta da tre principali gruppi di norme, il cui contenuto è rimasto pressoché inalterato a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona: l'art. 28 (*ex art. 23 TCE*) e l'art. 29 (*ex art. 24 TCE*) definiscono alcuni ambiti di applicazione delle discipline medesime; l'art. 30 (*ex art. 25 TCE*), l'art. 31 (*ex art. 26 TCE*) e l'art. 32 (*ex art. 27 TCE*) pongono le regole in tema di un'unione doganale, la cui disciplina rientra espressamente nella competenza esclusiva dell'Unione Europea in virtù delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona (art. 3 TFUE; l'art. 34 (*ex art. 28 TCE*) e l'art. 35 (*ex art. 29 TCE*) detta le norme inerenti al divieto di restrizione quantitativa tra Stati membri. Le regole sull'unione doganale vanno considerate integrate dall'art. 110 (*ex art. 90 TCE*); esso pone obblighi complementari alle norme sull'unione doganale perché diretti a vietare talune imposizioni fiscali interne applicate ai prodotti provenienti dagli altri Stati membri.

Vorremmo, inoltre, soffermarci sul ruolo della Corte di giustizia. Quest'ultima, ha più volte affermato che talune di queste disposizioni producono effetti diretti negli ordinamenti nazionali⁹. In altre parole, le disposizioni del Trattato di Lisbona (che producono effetti diretti negli ordinamenti nazionali) prevalgono su ogni norma nazionale eventualmente confliggente. Questa prevalenza implica la disapplicazione delle norme interne contrastanti con le disposizioni dell'Unione¹⁰.

Tra i diversi modelli di coesione realizzabile tra Stati, l'unione doganale rappresenta una forma evoluta, nella quale i Paesi partecipanti mirano ad un'integrazione senza restrizione alle frontiere interne, con

⁷ Le pertinenti disposizioni erano contenute negli artt. 18-27 TCE.

⁸ Le relative disposizioni erano contenute negli artt. 33, 34 par 2 e 35 TCE.

⁹ I criteri fondamentali per riconoscere l'efficacia diretta di una norma del trattato sono stati inizialmente enunciati dalla giurisprudenza della Corte proprio con riferimento alle disposizioni sulla libera circolazione delle merci, si veda sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, causa 26/62, Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia, p. 3, e più recentemente sentenza 23 aprile 2002, *Nygard*, causa 234/99, in Raccolta, I- 3657, punto 51.

¹⁰ Vanno richiamate principalmente le sentenze della Corte di giustizia 8 marzo 1978, *Simmenthal*, causa 106/77, Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia, p. 629 e 22 giugno 1989, *Fratelli Costanzo*, causa 103/88, in Raccolta, p. 1839.

l'applicazione di una tariffa doganale comune (TDC) nei confronti delle merci provenienti da Paesi terzi.

Il lato “interno” di un'unione doganale implica l'abolizione dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione tra gli Stati membri nonché delle tasse d'effetto equivalente ai dazi. È paragonabile a quanto avviene in altri modelli di integrazione economica, quali le zone di libero scambio – ad esempio lo Spazio Economico Europeo (SEE), L'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA), l'Accordo di Libero Scambio Nordamericano tra USA, Canada e Messico (NAFTA), l'Area Araba Allargata di Libero Scambio (GAFTA) – tali accordi implicano tuttavia il mantenimento di una propria tariffa doganale verso l'esterno e di una politica commerciale autonoma in ogni singolo Paese partecipante. Nelle zone di libero scambio rimane necessario porre regole volte a stabilire quali merci possano circolare liberamente all'interno della zona (regole relative all'origine) nonché mantenere procedure doganali (e, fisicamente, le dogane) alle frontiere interne fra gli Stati membri al fine di verificare il rispetto delle suddette regole.

La vigente disciplina dell'Unione doganale e sulla tariffa doganale comune, è il risultato di atti normativi adottati dal Consiglio ai sensi dell'art. 31 TFUE (*ex* 26 TCE) e da atti emanati dalla Commissione. Mediante regolamento, il Consiglio ha adottato norme relative alla tariffa doganale comune e alla nomenclatura delle merci¹¹, il regolamento sulla tariffa doganale prevede che ogni anno la Commissione instauri e pubblichi una tariffa integrata della comunità europea (TARIC) che diventa tariffa integrata dell'Unione Europea¹².

Procederemo poi con lo studio del regime delle franchigie: uno speciale regime di franchigie doganali è istituito da un apposito regolamento del Consiglio¹³. L'istituzione di un regime che in talune circostanze esoneri le merci dai dazi, cui sarebbero normalmente soggette, si giustifica quando non vi sia interesse dell'Unione ad applicare misure protettive della sua economia, oppure, quando sussiste un obbligo stabilito da

¹¹ Regolamento (CEE) n.2658/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, in GUCE, L 256 del 7 settembre 1987.

¹² Le funzioni della Commissione in merito alla TARIC sono previste e disciplinate degli artt. 2 e 6 del regolamento n. 2658/87.

¹³ Regolamento (CEE) n. 918/83 del Consiglio del 28 marzo 1983 in GUCE, L 105 del 23 aprile 1983 più volte modificato da successivi regolamenti del Consiglio. da ultimo vedi regolamento (CE) n. 274/2008 del Consiglio del 17 marzo 2008 GUUE, L 85 del 27 marzo 2008. E regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio del 16 novembre 2009 GUUE, L324 del 10 dicembre 2009.

convenzioni internazionali di cui siano parti contraenti tutti gli Stati membri o alcuni di essi¹⁴.

Un altro aspetto che rientra nel tema della nostra ricerca è il codice doganale comunitario. A coronamento degli elementi che caratterizzano l'unione doganale è da segnalare l'opera di codificazione delle disposizioni sull'applicazione della TDC, che fino al 1992 erano disperse in numerosi e diversi provvedimenti, a scapito di una coerente applicazione da parte delle autorità doganali dei singoli Stati membri.

Dal primo gennaio 1994 è diventato applicabile il Codice Doganale Comunitario (CDC). Il Codice Doganale Comunitario è stato adottato con il Regolamento del Consiglio (CEE) n. 2913 del 1992, e nel 2008 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato il Regolamento del Consiglio (CE) n. 450/2008, che ha introdotto il nuovo Codice Doganale Modernizzato. Il CDC riunisce tutte le disposizioni del diritto doganale comunitario, anche in materia tariffaria, definendo le regole generali nonché i regimi e le procedure doganali applicabili alle merci oggetto di scambio tra UE e Paesi terzi.

¹⁴ In questi casi l'UE, anche se non è formalmente parte delle convenzioni, si considera vincolante sul piano internazionale in sostituzione degli Stati membri o alcuni di essi.

Capitolo Primo

• Le Unioni doganali e l'Organizzazione mondiale del commercio

1. Introduzione.

Il concetto di unione doganale, di per sé, non è nato con il Trattato istitutivo della CEE; una sua definizione è contenuta nell'Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT) concluso a Ginevra il 30 ottobre 1947 e ora ripreso in allegato all'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del Commercio (OMC), firmato a Marrakech il 15 aprile 1994. Il contenuto dell'unione doganale prevista dal Trattato CE, corrisponde perfettamente alla definizione contenuta in tale accordo e precisamente nelle disposizioni contenute nell'articolo XXIV.

Il GATT, venne siglato a Ginevra nel 1947 da 23 Paesi come un pacchetto combinato di accordi commerciali e concessioni tariffarie. Esso non fu pensato come un organismo dotato di personalità giuridica, capace di esprimere una volontà sovranazionale, e di svolgere azioni che impegnassero tutti gli Stati parti; piuttosto, venne creato con l'intenzione di predisporre uno strumento convenzionale flessibile e provvisorio, nell'attesa della definizione di una disciplina del commercio internazionale più complessiva e della nascita di una istituzione con cui gestirla. Il GATT è stato, dunque, un sistema non riconosciuto come soggetto di diritto internazionale - essendo i Paesi partecipanti indicati ufficialmente non come "Paesi membri" (di un'organizzazione), bensì come "parti contraenti" (di un accordo). Si sviluppò gradualmente, tramite otto cicli (o round) di negoziati multilaterali fra le parti contraenti, sino alla firma dell'atto finale relativo all'ottavo ciclo di negoziati commerciali, l'Uruguay Round, avvenuta a Marrakech nell'Aprile del 1994, e alla contestuale nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) o World Trade Organization (WTO). La Wto è una vera e propria organizzazione internazionale; mentre il GATT riguardava solo il commercio dei beni, gli accordi allegati all'Accordo istitutivo dell'OMC coprono beni, servizi e diritti di proprietà intellettuale. L'Organizzazione Mondiale del Commercio costituisce ormai l'ordinamento giuridico del commercio internazionale e ha raccolto l'eredità di quasi quarant'anni di funzionamento del GATT del 1947, il quale, pur non contando in origine su di una struttura istituzionale, aveva di fatto dato vita ad un organismo internazionale

responsabile della liberalizzazione degli scambi commerciali internazionali¹⁵.

L'OMC non fa parte degli istituti specializzati delle Nazioni Unite, a differenza delle altre organizzazioni economiche internazionali a vocazione universale (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale), ma si avvale di una collaborazione con le Nazioni Unite. Nel settembre 1995, il direttore generale dell'OMC e il Segretario generale delle Nazioni Unite, sono addivenuti, mediante scambio di lettere, ad un accordo di cooperazione in virtù del quale l'OMC partecipa ai lavori del Comitato amministrativo e di coordinamento delle Nazioni Unite, ma l'ONU non ha nei confronti dell'OMC alcun potere di controllo né di indirizzo¹⁶.

Per partecipare all'OMC ogni membro deve accettare, non solo l'Accordo istitutivo (che è stato firmato a Marrakech il 15 aprile 1994 alla conclusione dell'Uruguay Round e entrato in vigore il 1 gennaio del 1995), ma, anche una serie di strumenti giuridici denominati Accordi Commerciali Multilaterali, che sono contenuti nei primi tre Allegati all'Accordo Istitutivo e ne sono parte integrante (art.II.2 dell'Accordo istitutivo).

Nel primo allegato dell'Accordo Istitutivo sono compresi: l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), 1994; il Protocollo contenente le concessioni tariffarie convenute durante l'Uruguay round; dodici separati accordi attinenti rispettivamente ad agricoltura, misure sanitarie e fitosanitarie, prodotti tessili, ostacoli tecnici agli scambi, misure commerciali attinenti agli investimenti (TRIMs), dazi anti-dumping, valutazione delle merci in dogana,

¹⁵ Sull'OMC in generale v. BOURGEOIS-BERROD-GIPPINI FOURNIER (ed. by), *The Uruguay round Results. A European Lawyer's Perspective*, Bruges, 1994; *La réorganisation mondiale des échanges*, Société Française de Droit International, Colloque de Nice, Paris, 1995; QURESHI A.H., *The World Trade Organization. Implementing International trade Norms*, Manchester & New York, 1996; JACKSON J.H., *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, London, 1997; *Diritto e organizzazione del commercio Internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio*, Atti del II convegno della società italiana di diritto internazionale, Napoli, 1998; KRURGER A.O., (edited by), *The WTO as an International Organization*, Chicago, London, 1998; RUTTLEY. MAC VAY. GEORGE., (ed. by), *The WTO and International Trade Regulation*, London, 1998; MENGOLZI P., (ed. by), *International Trade Law on The 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*, Milano, 1999; ADINOLFI G., *l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili Istituzionali e Normativi*, Padova, 2001; PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002.

¹⁶ Cfr, per lo scambio di note, WTO doc. WT/GC/W10, *Arrangements for Effective Cooperation with Other International Organizations. Relations between the WTO and the United Nations*, del 3 novembre 1995.

ispezioni pre-imbarco, regole di origine, licenze d'importazione, sovvenzioni e misure compensative e misure di salvaguardia.

Sempre nel primo Allegato figurano l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS: *General Agreement on Trade in Services*) e l'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs: *Trade-Related Aspects of intellectual property Rights*)

Il secondo Allegato reca l'intesa sulla soluzione delle controversie (DSU: *Dispute Settlement Understanding*) e il terzo il Meccanismo d'esame delle politiche commerciali (TPRM: *Trade Policy Review Mechanism*). Tali accordi precisano le regole da applicarsi e le procedure da seguire nell'esercizio delle due maggiori competenze sostanziali dell'OMC, stabilite dall'art. III.3 e III.4. dell'Accordo Istitutivo dell'OMC.

Il quarto allegato all'Accordo Istitutivo conteneva in origine quattro accordi, denominati Accordi Commerciali Plurilaterali, non vincolanti per tutti i membri dell'OMC, ma soltanto per gli Stati contraenti (art. II.3 dell'Accordo istitutivo): l'Accordo sul commercio degli aeromobili civili; l'Accordo sugli appalti pubblici; l'Accordo sui prodotti lattiero-caseari; l'Accordo sulle carni bovine¹⁷.

Come nel GATT del 1947 il principio di non discriminazione tra gli Stati membri è il principio principale sul quale si basa anche il WTO e da tale principio ne discende la regola della "nazione più favorita" (*most favoured nation*), la quale deve essere garantita ed applicata da tutti i membri del WTO verso gli altri membri dell'organizzazione. In pratica, tale principio impone che i vantaggi, favori, privilegi o immunità, concessi da uno Stato membro ad un altro devono essere estesi a tutti gli altri Stati membri.

Nell'ambito del principio di non discriminazione, vige anche la regola del trattamento indistinto tra prodotti esteri e locali (il trattamento nazionale delle merci importate), vale a dire i prodotti nazionali e quelli arrivati dall'estero dopo essere entrati nel Paese di destinazione commerciale, dovrebbero essere trattati allo stesso modo senza alcuna differenziazione. Tra i principi del WTO sono, inoltre da annoverare quello della liberalizzazione del commercio internazionale (che in realtà è anche l'obiettivo dell'organizzazione stessa), quello della stabilità e prevedibilità dei mercati, la promozione della concorrenza e il supporto dello sviluppo.

L'Unione Europea è parte dell'OMC e figura accanto agli Stati membri, vi è una partecipazione sia della Comunità Europea (ora Unione

¹⁷ Dei quattro accordi plurilaterali sono attualmente in vigore l'accordo sul commercio degli aeromobili civili e quello sugli appalti pubblici. Gli altri due accordi, quello sui prodotti lattiero-caseari sulle carni bovine, si sono estinti per volontà delle Parti contraenti il 31 dicembre 1997.

Europea) sia degli Stati membri perché non tutte le materie trattate negli Accordi dell'OMC sono di competenza comunitaria esclusiva: pertanto la CE ha stipulato, in via esclusiva¹⁸, il GATT 1994 e la maggior parte degli Accordi commerciali multilaterali, ad eccezione di GATS e TRIPS¹⁹.

La personalità giuridica dell'OMC negli ordinamenti dei membri è stata stabilita nell'Accordo Istitutivo (art. VIII) ai fini del riconoscimento dei consueti privilegi e immunità a favore dell'OMC e dei suoi funzionari e le conferisce, altresì, il potere di concludere accordi di cooperazione (art. V) con altre organizzazioni intergovernative e non governative.

¹⁸ Per quanto riguarda la Comunità Europea prima e l'Unione Europea dopo, gli articoli 3 e 207 e del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea attribuiscono all'Unione Europea una *competenza esclusiva* in materia di politica commerciale:

L'art 207 del TFUE "1. *La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. [...]*

3. *Qualora si debbano negoziare e concludere accordi con uno o più Paesi terzi o organizzazioni internazionali, [...] La Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad avviare i negoziati necessari. Spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione [...]*

Mentre l'art 3 del TFUE "1. *L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:*

a) *unione doganale;*

b) *definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;*

c) *politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;*

d) *conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;*

e) *politica commerciale comune.*

2. *L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata."*

¹⁹ Vedi, il parere 1/94 della Corte di giustizia della Comunità europea, mentre l'art. XI dell'Accordo faccia riferimento alle "Comunità europee" solo la CE ha stipulato gli accordi dell'*Uruguay round* ed è pertanto da considerarsi membro dell'OMC. Sulla stipulazione degli accordi "misti" vedi, LEAL-ARCAS, *United We Stand, Divided We Fall- The European Community and its member States in the WTO Forum: Towards greater Cooperation on Issues of Shared Competence?*, in *European Political Economy Review*, 2003, <http://www.epic.ac.UK/eper-vol.1.no.1> (spring 2003) pp. 65-079.

2. Cenni sul fenomeno dell'integrazione economica regionale.

Il multilateralismo che impronta il sistema mondiale degli scambi coesiste, in misura più articolata e complessa, con il crescente affermarsi dei fenomeni di integrazione economica regionale. Tradizionalmente, le integrazioni economiche regionali traggono origine da accordi internazionali mediante i quali gruppi di Stati geograficamente vicini istituiscono tra loro un regime commerciale preferenziale, al fine di raggiungere una maggiore interdipendenza dei rispettivi mercati.

Sul piano strettamente economico, si distinguono quattro diversi modelli di riferimento che presentano un grado di interdipendenza diverso, e progressivamente crescente: si va dalle zone di libero scambio (caratterizzate dall'abolizione delle tariffe doganali tra gli Stati membri e dal mantenimento da parte di ciascuno di essi delle proprie tariffe verso l'esterno) alle unioni doganali (che aggiungono all'eliminazione delle tariffe all'interno e la fissazione di una tariffa doganale esterna comune). Proseguendo ancora verso una maggiore interdipendenza si ha il mercato comune (che garantisce la libera circolazione, non solo delle merci, ma anche delle persone e dei servizi e dei capitali) infine, l'unione economica o l'integrazione economica totale, caratterizzata dall'armonizzazione della politica commerciale, nonché dall'unificazione monetaria e fiscale, la quale, spesso, prelude un'integrazione politica completa.

Sul piano storico, il regionalismo economico si è sviluppato, dopo la fine della seconda guerra mondiale e l'entrata in vigore del GATT. Le moderne teorie economiche in materia di accordi preferenziali regionali sono sorte a partire dai primi anni '50, quando si è cominciato ad analizzare il rapporto di tali accordi con il sistema commerciale multilaterale, studiando gli effetti economici da essi prodotti all'interno e all'esterno delle aree interessate e il loro impatto sulla liberalizzazione globale del commercio internazionale²⁰.

Si parla di un effetto di "*trade creation*", consistente nell'aumento del volume degli scambi all'interno dell'area integrata, grazie all'abbattimento delle barriere doganali fra gli Stati membri, al contrario di un effetto di "*trade diversion*", che riguarda l'effetto protezionistico che consegue al mantenimento di barriere verso l'esterno. Nel caso in cui il primo effetto risultasse prevalente rispetto al secondo, l'integrazione

²⁰ Su questo punto si vedano, VINER J., *The customs union issue*, New York, 1950, p. 41 ss; PICONE P. e LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, le integrazioni economiche regionali*, Padova, 2002, pp. 501-502; ZOPPO L., *La Soluzione delle Controversie Commerciali tra Stati tra Multilateralismo e Regionalismo, la compatibilità delle integrazioni economiche regionali con il sistema dell'omc*, Roma, 2011, pp. 29-33.

poteva essere quindi considerata funzionale allo sviluppo del libero commercio²¹.

La dottrina successiva ha sviluppato e ampliato questa analisi²²; più in particolare, lo studio degli effetti c.d. “statici” delle integrazioni regionali, cioè gli effetti di “*trade creation*” e di “*trade diversion*”, si è aggiunto quello degli effetti c.d. “dinamici” delle stesse. Ci si è quindi chiesto se tali integrazioni debbano essere considerate “*building blocks*” o “*stumbling blocks*”, rispetto al sistema commerciale multilaterale: se, cioè, esse abbiano, nel lungo periodo, l’effetto di accelerare oppure di ritardare la progressiva riduzione delle barriere commerciali a livello mondiale e se siano, o meno, capaci di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della liberalizzazione globale²³.

Comunque gli Accordi di integrazione regionale comportano in ogni caso un abbattimento delle barriere commerciali. E appare oggi in qualche misura preoccupante la dimensione assunta dal fenomeno negli ultimi anni, basti pensare che risultano attualmente in vigore più di 200

²¹ “From the free-trade point of view, whether a particular customs union is a move in the right or in the wrong direction depends (...) on which of the two types of consequences ensue from that custom union. Where the trade-creating force is predominant, one of the members at least must benefit. Both may benefit, the two combined must have a net benefit, and the world at large benefits; but the outside world loses, in the short-run at least, and can gain in the long-run only as the result of the general diffusion of the increased prosperity of the customs union area. Where the trade diverting effect is predominant, one at least of the member countries is bound to be injured, both may be injured, the two combined will suffer a net injury, and there will be injury to the outside world and to the world at large”. Vedi, VINER J., *The customs union issue*, New York, 1950,, p. 44.

²² V., ad esempio, LIPSEY R.G., *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, in *Economics*, 1957, pp. 40-46; in cui si cerca di dimostrare che anche gli effetti distorsivi del commercio derivanti dall’istituzione di integrazioni regionali possono a certe condizioni produrre un incremento del benessere globale. V. anche BHAGWATI J., *Trade-Diverting Customs Unions and Welfare-Improvement: A Clarification*, in *EJ*, 1971, pp. 580-587; KOWALCZYK C., *Welfare and Integration*, in *International Economic Review* 41, (2000), pp. 483-494; e, tra i contributi più recenti KRISHNA P., *The economics of PTAs*, in Lester S. Mercurio B. (edited by), *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary and Analysis*, Cambridge, 2009, pp. 11-27, p. 12 ss., che riprende le classiche tesi vineriane. Per una rassegna dei principali approcci teorici al regionalismo cfr. poi HURRELL A., *Regionalism in Theoretical Perspective*, in Fawcett L. Hurrell A., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, 1995, pp. 37-73.

²³ Cfr. BHAGWATI J., *Regionalism and multilateralism: an overview*, in De Melo J. Panagariya A., (ed. by), *New dimensions in regional integration*, Cambridge, 1993, pp. 22-51, p. 38 ss.; BHAGWATI J. PANAGARIYA A., *The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends*, in *AER*, 1996, pp. 82-87, p. 83 ss.; PANAGARIYA A., *Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments*, in *JEL*, 2000, pp. 287-331, p. 319 ss.

accordi commerciali regionali, tanto che oggi praticamente tutti i membri dell'OMC (ad eccezione del Mauritania e della Mongolia) risultano essere parte di uno o più accordi di tale genere²⁴. Si tenga poi presente che a questi numeri vanno aggiunti gli accordi non notificati all'OMC e quelli ancora in fase di negoziazione.

Come abbiamo già detto, il regionalismo economico è una caratteristica dell'epoca successiva alla seconda guerra mondiale²⁵ ed ha la propria prima realizzazione con la costituzione in Europa della Comunità Economica Europea (Cee) avvenuta nel 1957 e dell'Area di libero scambio (EFTA) nel 1960. Il periodo va dalla fine degli anni 50 alla seconda metà degli anni 60 e contraddistingue soprattutto il continente europeo²⁶.

La seconda ondata di entusiasmo è stata a partire della seconda metà degli anni 80 con il moltiplicarsi di iniziative volte alla realizzazione di regimi di interdipendenza regionale sempre più significativi e che viene chiamata il “nuovo regionalismo”²⁷.

Attualmente stiamo assistendo ad una vera terza ondata di diffusione del regionalismo economico; un regionalismo che potremmo definire “contemporaneo”, sviluppatosi a partire della seconda metà degli anni 90 e quindi coevo alla creazione dell'Organizzazione Mondiale del

²⁴ I dati sono tratti dal sito internet ufficiale dell'OMC, visitato il 3 aprile 2011, ed in particolare dal database recentemente creato con specifico riguardo alle integrazioni commerciali regionali, che è liberamente consultabile alla pagina <http://rtais.wto.org>. 9-12 Cfr. SCHULZ M. SÖDERBAUM F. ÖJENDAL J., (ed. by), *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, London, 2001, p. 3.

²⁵ Cfr. SCHULZ M. SÖDERBAUM F. ÖJENDAL J., (ed. by), *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, London, 2001, p. 3.

²⁶ L'indicato periodo viene fatto corrispondere alla prima delle quattro diverse fasi di sviluppo del regionalismo ed è caratterizzato in Europa, oltre che dalla già richiamata nascita della Cee, dalla creazione della *European Free Trade Association* (EFTA) e altrove dalla stipulazione di molteplici accordi tra Paesi in via di sviluppo. Vedi, PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto*, cit., pp. 501-502. A tale fase, secondo gli Autori, ne sarebbe seguita una seconda iniziata nei primi anni '70 e contraddistinta, da un lato, dal progressivo sviluppo della Comunità europea (Ce), dall'altro, dal manifestarsi di nuove iniziative nell'ambito della cooperazione Sud-Sud sia in America Latina che in Africa. *Ibidem*, pp. 502-503.

²⁷ È questa la terza fase del processo di sviluppo del regionalismo, nell'ambito della quale vanno ricondotti: il nuovo impulso dato alla costruzione comunitaria con l'Atto unico, la creazione di importanti aree di libero scambio nel continente americano tanto a nord (prima con l'integrazione fra USA e Canada e poi con l'ingresso del Messico) quanto a sud (con la nascita del Mercato Comune del Cono Sud o MERCOSUR) e l'intensificazione dei fenomeni di integrazione asiatici. *Ibidem*, pp. 503-504.

Commercio²⁸. Occorre sottolineare come il moltiplicarsi di accordi commerciali preferenziali tra Stati industrializzati e Paesi in via di sviluppo sia caratteristica soprattutto di questa specifica fase di evoluzione del fenomeno²⁹. La caratteristica forse più innovativa della presente fase di sviluppo di regionalismo è, però, data dall'emergere di interazioni dalla configurazione atipica. Possiamo notare che tale integrazione ha, in realtà, natura sempre meno "regionale" venendo assai spesso stipulate fra Stati non geograficamente vicini³⁰.

La compatibilità tra regionalismo e multilateralismo viene dal fatto che, in definitiva, anche gli accordi di integrazione regionali tendono al superamento delle discriminazioni e degli ostacoli agli scambi, favorendo il progressivo processo di interdipendenza dei mercati su scala mondiale. I rischi (nel caso dell'incompatibilità) si ricollegano invece all'ovvia considerazione che essi possono facilmente produrre delle discriminazioni a danno degli Stati terzi.

Questo rapporto di oggettiva ambivalenza, presente fin dal GATT 1947, ha prodotto una normativa, integrata ora solo limitatamente dall'Intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV del GATT 1994, la quale esplicita, in maggior dettaglio, i criteri e le procedure per valutare se gli accordi di integrazione regionali producono effetti di distorsione commerciale a svantaggio di altri membri dell'OMC.

L'Intesa introduce anche più articolate procedure, attraverso le quali i membri che non ne fanno parte possono ottenere concessioni compensative in caso di aumento di un dazio consolidato da parte di un accordo di integrazione regionale (unione doganale).

²⁸ Si tratta della quarta e ultima fase di sviluppo del fenomeno dell'integrazione regionale, sulla quale cfr. ancora PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto*, cit., pp. 504-505 e soprattutto p. 526 ss. V. in generale A *Race to the Bottom: A Symposium on Preferential Trade Agreements and Discrimination in International Trade*, in *Stanford JIL*, 2010, p. 171 ss. e BALDWIN R. LOW P. (edited by), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge, 2009; nonché CRAWFORD J. A. LAIRD S., *Regional trade agreements and the WTO*, in *NAJEF*, 2001, pp. 193-211, p. 194 ss.; ETHIER W. J., *Regionalism in a Multilateral World*, in *JPE*, 1998, pp. 1214-1245.

²⁹ Gli accordi di libero scambio del "vecchio" regionalismo erano infatti di tipo Nord-Nord o Sud-Sud. Con l'avvento del "nuovo" regionalismo si è cominciata a diffondere la tendenza a stipulare accordi misti ma non ancora in modo sistematico.

³⁰ Per un'analisi degli aspetti non tradizionali tipici del moderno regionalismo Nord-Sud, v. DE MELO J., *Regionalism and Developing Countries: A Primer*, in *JWT*, 2007, pp. 351-369, p. 358 ss.

3. Il contenuto dell'art. XXIV del GATT 1947–1994.

La disciplina multilaterale degli scambi commerciali nell'Accordo generale del 1947 non impediva la possibilità per gli Stati membri di derogare alla clausola della nazione più favorita concludendo accordi per l'istituzione di un'unione doganale o di zona di libero scambio. Infatti, la normativa prevista dal GATT 1947 che riguarda le integrazioni regionali è contenuta nell'art. XXIV. Così, i vantaggi su cui le parti si accordano restano limitati alle medesime, e non si estendono agli Stati terzi. Essa pone una deroga ai principi di non discriminazione del GATT, soprattutto all'art. I dell'Accordo che riguarda il trattamento della nazione più favorita. Una deroga necessaria in quanto, senza di essa, gli accordi di integrazione economica regionale sarebbero del tutto incompatibili. Ciò, tuttavia, solo nell'ipotesi in cui tali accordi fossero stati conformi alle condizioni poste dall'art. XXIV, concernenti le misure che avrebbero regolato gli scambi tra gli Stati interessati e tra di essi e le altre parti contraenti.

Recita testualmente il paragrafo 4: “The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economics of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories”. In linea di principio, la possibilità di derogare alla clausola della nazione più favorita era riconosciuta nella misura in cui l'attuazione degli accordi regionali avesse comportato una riduzione degli ostacoli al commercio esistenti e non, invece, l'introduzione di nuove restrizioni alle importazioni di beni provenienti dalle altre parti contraenti.

In altre parole, la politica degli Stati impegnati nella creazione di un'unione doganale o una zona di libero scambio o altra forma di integrazione economica e commerciale dovrebbe perseguire forme di regionalismo “aperto”. Tale regionalismo che è stato interpretato e ammesso esclusivamente come eccezione o deroga al GATT non sarebbe, infatti, in sintonia con l'evoluzione del sistema commerciale internazionale, ma farebbe emergere blocchi economico-commerciali regionali contrapposti.

Il regionalismo aperto dovrebbe comportare una sorta di parallelismo tra il processo di abolizione degli ostacoli agli scambi all'interno dell'area di integrazione regionale e la progressiva liberalizzazione a livello globale perseguita dall'Organizzazione Mondiale del Commercio. L'abolizione degli ostacoli interni alla libera circolazione delle merci e dei servizi nell'area di integrazione economica regionale è progressiva,

tenuto conto che l'adempimento degli obblighi assunti dagli Stati nell'ambito dell'OMC deve avvenire progressivamente. Le aree di integrazione regionale potrebbero procedere parallelamente, da un lato, per eliminare le barriere interne e dall'altro, per aprire i loro mercati ai prodotti e ai prestatori di servizi degli Stati terzi, secondo gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Organizzazione Mondiale del Commercio. Di conseguenza, la compatibilità delle zone di integrazione regionale con l'Organizzazione multilaterale degli scambi internazionali non andrebbe più valutata a titolo di eccezione o di deroga, bensì secondo un criterio di complementarità³¹.

4. La portata dell'art. XXIV del GATT 1947-1994.

Si desume chiaramente, dalla proposizione principale dell'art. XXIV, quale sia la sua funzione essenziale: essa consiste nell'introdurre un limite all'applicazione del GATT, attraverso la formazione di una unione doganale o area di libero scambio o alla stipulazione di un accordo provvisorio conducente alle stesse. In altre parole il limite è determinato "dal possesso della qualità o status di membro di una unione doganale o di un'area di libero scambio"³²(o di partecipazione ad un accordo provvisorio finalizzato alla creazione di una di queste due forme di integrazione regionale), da parte di uno o più contraenti.

Innanzitutto, è necessario delimitare la portata *ratione materiae* della deroga prevista a favore delle integrazioni economiche regionali, per verificare se, tale deroga, configura l'esistenza di una eccezione particolare (nei confronti di una sola regola del GATT) o generale (nei confronti di tutte le disposizioni del GATT 1947)³³.

Nell'ipotesi indicata per prima, la disposizione cui si contrapporrebbe l'articolo XXIV, determinando di quest'ultimo la stessa ragione di essere, sarebbe la clausola della nazione più favorita contenuta all'art. I del GATT. Non è un caso che sia proprio su questo rapporto controverso che si sia maggiormente appuntato l'interesse della dottrina, soprattutto quella meno recente³⁴.

³¹ ADINOLFI G., *L'Organizzazione mondiale del commercio: profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001, p. 30.

³² Cfr. TRIGGIANI E., *Il trattamento della nazione più favorita*. Napoli, 1984, cit., p. 150.

³³ Per una sistemazione per categorie delle eccezioni ammesse nel sistema GATT/OMC secondo quattro parametri di classificazione, vd, ad esempio PICONE P, e LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 295 ss.

³⁴ In realtà si deve osservare come, già prima del GATT, la formazione di aggregazioni economiche regionali, e principalmente dell'unione doganale, era vista

Questa interpretazione più restrittiva, che viene preferita da autorevoli studiosi³⁵, trova sostegno in alcuni verbali delle riunioni del Comitato per gli accordi commerciali regionali (Committee on Regional Trade Agreements o CRTA) dai quali risulta che il carattere eccezionale dell'art. XXIV, si limita a consentire una deroga alla clausola della nazione più favorita da parte della costituenda forma di integrazione regionale.

Il testo del preambolo del paragrafo 5 dell'art. XXIV si fonda principalmente sulla eccezione generale: tutte "le disposizioni del presente accordo" non ostacolano la costituzione di una unione doganale o di una zona di libero scambio, o l'adozione di un accordo provvisorio finalizzato alla creazione di una unione doganale o di una zona di libero

essenzialmente come una eccezione al trattamento della nazione più favorita, Tra queste opere più risalenti, si vedano, ad esempio, POZNANSKI C., *La clause de la nation la plus favorisée, Etude historique et théorique*, Berne 1917, pp. 117-123; RIEDL R., *La clause de la nation la plus favorisée*, Vienne, 1928, cit., pp. 96-97; BASDEVANT S., *La clause de la nation la plus favorisée. Effets en droit international privé*, cit., Vol. III, 1929, p.17; ITO N., *La clause de la nation la plus favorisée*, Paris, 1930, cit., pp. 295-302; RIEDL R., *Déroghations à la clause de la nation la plus favorisée*, Rapport présenté à la Chambre de Commerce Internationale Sirey, Paris, 1931, p. 8; SCHWARZENBERGER G., *The most Favored Nation Standard in British State Practice*, in *22 British Yearbook of International Law* 96, 1945, p. 109. Tra le opere del periodo post-GATT si vedano, tra gli altri, OPPENHEIM H.F., *La clause de la nation la plus favorisée, dans la pratique internationale de la Suisse*, Zurich, 1948, cit., pp. 103-131; VINER J., *The Custom Union Issue*, cit., pp. 5-40; DE LACHARRIERE G., *Aspects récents de la clause de la nation la plus favorisée*, in *AFDI* 1961, pp. 109-113; PATTERSON G., *The Most Favoured-Nation Clause and Economic Integration*, in *Annuaire Européen*, 1965, pp. 145-160; SCHIAVONE G., *Il principio di non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, 1966, pp. 181-212; PESCATORE P., *La clause de la nation la plus favorisée, dans les conventions multilaterales*, Rapport présenté à l'Institut de Droit International, Genève 1969, pp. 29-36; VIGNES D., *La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine- Problèmes posés par la Communauté économique européenne*, in *RCADI* vol 130, 1970, pp. 207-349; SAUVIGNON E., *La clause de la nation la plus favorisée*, Grenoble 1972, pp. 205-250; QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p 207; PORRO G., *l'integrazione giuridica nell'Associazione europea di libero scambio*, Milano, 1983, pp. 211-229; TRIGGIANI E., *Il trattamento della nazione più favorita*, Napoli, 1984, cit., pp. 123-150; FORNER J.J., DELAYGUA I., *La clausula de la nacion mas favorecida: la excepcion de las uniones aduaneras, de las zonas de libre cambio y de las uniones economicas*, Editorial Civitas, Madrid, 1988; JENNINGS R. WATTS A., (edited by), *Oppenheim's International Law*, 9° ed, vol. I, Longman, Harlow, Essex, 1992, pp. 1331-1332.

³⁵ Così, ad esempio, COMBA A., *Il neo liberismo internazionale*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 150 ss.; CARREAU D. JUILLARD P., *Droit international économique*, Paris, 1998, cit., p. 292; PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., p. 295.

scambio. Nella giurisprudenza degli organi del contenzioso OMC, sviluppi recenti suggeriscono di abbandonare la prospettiva limitata descritta prima a favore di questa più ampia interpretazione e quindi di un diffuso ricorso all'eccezione di cui all'art. XXIV, e non solo per giustificare la deroga alla clausola della nazione più favorita³⁶.

Nel caso Turkey-Textiles l'Organo di Appello (Appellate Body) ha chiarito che l'art. XXIV può essere invocato per giustificare la violazione di un numero imprecisato di disposizione del GATT e che l'art. XXIV può servire da argomento difensivo per "coprire" singole e specifiche misure che si possono rendere necessarie per assicurare l'effettiva attuazione dell'accordo di integrazione regionale³⁷.

Quindi, non solo le restrizioni quantitative che erano all'origine di un ricorso dell'India nel caso di specie³⁸, ma anche per esempio, gli aiuti statali, le misure antidumping³⁹, i dazi compensativi, e le misure di salvaguardia selettive⁴⁰, che trovano una loro disciplina in alcune disposizioni del GATT, vale a dire quelle degli articoli XIX, XVI, VI, e nulla preclude in linea di principio che divengano "oggetto" della "copertura" dell'art. XXIV.

Ancora nella portata *ratione materiae* della deroga prevista a favore delle integrazioni economiche regionali, vi è la possibilità di allargare la copertura dell'art. XXIV per giustificare deroghe di norme dell'OMC diverse da quelle dell'Accordo generale sullo scambio dei beni.

L'Organo di Appello aveva dichiarato, nel caso Turkey-Textiles, che nel preambolo del paragrafo 5 si parlava solo delle disposizioni del GATT 1994 e non anche delle disposizioni dell'Accordo sui tessili e sull'abbigliamento (ATC). Tuttavia secondo l'Appellate body, l'art.

³⁶ In tale senso si esprimono già DORDI C., *la discriminazione commerciale nel diritto internazionale*, Milano, 2002, pp. 203 ss.; LOCKART N.J.S. MITCHELL A.D., *Regional Trade Agreements Under GATT 1994. An Exception And Its Limits*, in MITCHELL, A.D. (ed. by), *challenges and Prospects for the WTO*, London, 2005, cit., spec. pp. 228-231.

³⁷ Cfr. Doc. WT/DS34/AB/R, cit., parr. 45 e 46.

³⁸ *India_quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, Rapporto del Panel WT/DS90/R del 6 aprile 1999, *Rapporto dell'Organo di Appello* WT/DS90/AB/R del 23 agosto 1999.

³⁹ Si vedano ad esempio i casi *Argentina _ Safeguard Measures on Imports of Footwear*, Cfr. Doc. WT/DS121/R del 25 giugno 1999; *United States_ Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities*, Cfr. Doc. WT/DS166/R del 31 luglio 2000; *United States_ Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea*, Cfr. Doc. WT/DS202/R del 29 ottobre 2001. Sul tema vd., ampiamente, PAUWELYN J., *The Puzzle of WTOSafeguard and Regional Trade Agreements*, in *JIEL* 7, 2004, pp. 109-142, spec. pp. 128-130.

⁴⁰ Si veda il rapporto del Panel nel caso *Argentina_ Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil*, Cfr. Doc. WT/DS241/R, del 22 aprile 2003.

XXIV era già “incorporato” nell’ATC in virtù del suo articolo 2.4. e prevedeva la possibilità di invocare l’art XXIV per giustificare una misura altrimenti incompatibile con questo secondo accordo⁴¹.

Con il rapporto del Panel sulla controversia United States-Definitive Safeguards Measures on Import of Wheat gluten from the European Communities, è stato confermato questo atteggiamento. Ne consegue che per potere estendere la copertura dell’art. XXIV ad accordi diversi dal GATT 1994 dovrebbe esserci come condizione il richiamo diretto o indiretto a tale articolo operato da questi accordi diversi⁴².

Passiamo adesso a valutare la portata *ratione personae* della deroga introdotta dall’articolo XXIV. Il preambolo del paragrafo 5 riferiva che gli Stati parti del GATT, oggi membri dell’OMC, possono essere giustificati alla luce dell’art. XXIV, e così, il regime di preferenze commerciali in vigore all’interno dell’integrazione economica regionale deve in ogni caso applicarsi “fra i territori delle parti contraenti”. Ma anche per gli accordi che istituiscono forme di integrazione regionale economica con Stati non facenti parte del GATT, la regola generale è di non ostacolare la formazione di una unione doganale o area di libero scambio di cui una o più parti contraenti non fossero parti dell’Accordo generale, ma nello stesso tempo di fornire alle parti contraenti del GATT un indispensabile potere di controllo sulla medesima⁴³.

⁴¹ Cfr. Doc. WT/DS34/AB/R, cit., p. 11, nota 13.

⁴² Nel quale si ribadisce che l’art. XXIV “may provide a defence to a claim of violation of a provision of the GATT 1994, and may also provide a defence to a claim of inconsistency with a provision of another covered agreement if it is somehow incorporated into that provision or agreement”. In argomento, si vedano DORDI C., *La discriminazione commerciale nel diritto internazionale*, Milano, 2002, cit., p. 211; LOCKART N.J.S MITCHELL A.D., *Regional Trade Agreements Under GATT 1994. An Exception And Its Limits*, cit., p. 228.

⁴³ Nei verbali del Terzo Comitato della conferenza dell’Avana viene riportato che “the sub-Committee (Joint Sub-Committee of the Second and Third Committees on Articles 16 and 42) could not reach a unanimous decision on the question whether the provisions of this paragraph should or should not apply to customs unions and free-trade areas of which one or more parties are not Members. A majority favored the insertion of the words ‘as between the territories of Members’ in the second line of the preamble but the delegations of Argentina, Chile and Venezuela asked that their reservations be recorded, and the delegate for Syria said that he was not the time able to give the decision of his delegation. It was the view of the Members who supported the insertion of the these words, that Article 42B (corrispondente all’art XXIV GATT), including the new paragraph 6 mentioned below, would not prevent the formation of custom unions and free-trade areas of which one or more parties were non-Members but would give the Organization an essential degree of control”. Cfr. UN Doc. E/CONF.2/C.3/78, cit., p. 6; UN Doc.. ICITO/1/8, Settembre 1948, p. 51.

5. La definizione dell'unione doganale e della zona di libero scambio nel GATT 1947-1994.

Nel paragrafo 8 dell'art. XXIV GATT del 1947 è stata data una definizione all'unione doganale e alla zona di libero scambio. Per unione doganale si intendeva “the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territory” e la seconda parte della tariffa doganale comune “subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union”.

Due sono gli elementi fondamentali per l'unione doganale ai sensi del paragrafo 8: il primo è l'eliminazione dei dazi doganali e degli altri ostacoli al commercio tra gli Stati di un'unione doganale, mentre, il secondo è l'applicazione da parte degli Stati membri delle medesime tariffe e regolamentazione commerciale nei confronti delle merci che vengono dai Paesi terzi⁴⁴.

⁴⁴ Le condizioni indicate sono ambedue necessarie, “car la notion de territoire douanier unique ne rend en fait compte que de l'aspect extérieur de l'union douanier, aspect qui pourrait peut-être suffire à la caractériser par rapport à d'autres formes d'intégration, en particulier la zone de libre-échange, mais qui ne permet pas d'appréhender toutes ses particularités”. Le stesse condizioni sono anche sufficienti, “car les autres caractéristiques que la jurisprudence ou la doctrine ont distinguées découlent en fait de nos deux conditions”. Cfr. IMHOOF R.S., *Le GATT et les zones de libre-échange*, Georg, Genève, 1979. Cit., p. 41. L'A. si riferisce, quanto alla dottrina (la giurisprudenza è data dal parere del 1931 della Corte Permanente di Giustizia Internazionale), a BARON, NOLDE., *Droit et technique des traités de commerce*, in *RCADI* 1924, vol. II, cit., p. 437, che a queste due condizioni aggiunge quella della dell'elaborazione di un sistema di raccolta e ripartizione dei diritti di dogana, a KNAPP B., *Le système préférentiel et les Etats tiers*, Genève, 1959, cit., p. 58, paragrafo 41 e nota 16, che di caratteristiche ne individua cinque, e a VINER J., *The custom Union Issue*, Stevens, New York, 1950, cit., p. 5, che elenca i tre requisiti della tariffa comune, della liberalizzazione interna e della ripartizione dei diritti di dogana percepiti.

Possiamo segnalare che nel paragrafo 8 la liberalizzazione all'interno dell'unione riguarda soltanto i prodotti originari dell'unione stessa e questa specificazione rientra nella logica di un'area di libero scambio⁴⁵.

Invece le aree di libero scambio che rappresentano ormai le stragrande maggioranza delle integrazioni regionali sono state menzionate per la prima volta nel GATT⁴⁶, e sono definite dal paragrafo 8 “A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.”.

All'origine, le motivazioni che determinarono l'istituto giuridico dell'area di libero scambio furono quelle di individuare una forma di aggregazione economica tra Stati meno impegnativa dell'unione doganale, che non implicasse l'adozione di una tariffa esterna comune. Valgono per le aree di libero scambio le considerazioni svolte per le unioni doganali con riferimento alla specificazione che la liberalizzazione interna all'area è limitata ai prodotti originari degli Stati membri. Tuttavia, nelle zone di libero scambio l'individuazione delle origini delle merci, l'adozione di strumenti appropriati come le regole di origine, costituiscono la principale strategia, mentre è meramente “opzionale” nelle unioni doganali.

⁴⁵ Questa definizione differisce da quella dalla Corte Permanente di Giustizia internazionale nel 1931: nel caso del regime doganale austro-tedesco, “The requirements of a customs union (are) uniformity of custom law and custom tariff; unity of the customs frontiers and of the custom territory vis-à-vis third States; freedom from import and export duties in the exchange of goods between the partner States; apportionment of the duties collected according to a fixed quota”. Cfr. *Custom Regime between Germany and Austria*, Advisory opinion, *PCIJ* series A/B, n. 41, September 5th, 1931, p. 51. È stato osservato che questa definizione della Corte Permanente del 1931 ricalca quella già coniata da Cavour intorno alla metà del secolo XIX. Sul punto vd. VINER J., *The Custom Union Issue*, cit., pp. 5, 7-8; SAUVIGNON E., *La clause de la Nation la plus favorisée*, Grenoble, 1972, cit., pp. 214-215. Per un commento generale sul parere, si veda. FACHIRI A.B., *The Austro-German Custom Union Case*, in *BYIL* 1932, pp. 68-75.

⁴⁶ Vi si può annoverare la zona costituita tra la Svezia e la Norvegia del 1890 e sciolta nel 1897 (Cfr. IMHOOF, *op. cit.*). Per altri esempi vd. *United Nations, Department of Economic Affairs, Custom Union. A league of Nations Contribution to the Study of Customs Union problems*, New York, 1947, cit., p.61; KNAPP B., *Le système préférentiel et les Etats tiers*, Genève, 1959, cit., p. 152, paragrafo 304; SCHIAVONE G., *Il principio di non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, 1966, cit., p. 207.

Le unioni doganali oggi sono pochissime rispetto alle aree di libero scambio e accanto alla Unione Doganale Europea, che sarà il tema della nostra tesi, possiamo menzionare anche il MERCOSUR (*mercado comun del sur*), la CAN (*Andean Community*), il CACM (*Central American Common Market*), la SACU (*Southern Africa Customs Union*) e il GCC (*Gulf Cooperation Council*). Dall'altra parte, ricadono nella vastissima categoria delle aree di libero scambio il NAFTA (*Nourth American Free Trade Agreement*), l'AFTA (*ASEAN Free Trade Agreement*), l'EFTA (*European Free Trade Association*) e la GAFTA (*Greater Arab Free Trade Area*).

6. Le condizioni di operatività dell'art. XXIV.

Per quanto riguarda le condizioni di operatività della deroga contemplata all'art. XXIV, esaminiamo nella parte il testo dell'art. XXIV, e nella seconda parte la soluzione data dall'Organo di Appello nel 1999 al caso *Turkey-textiles*⁴⁷.

⁴⁷ In realtà, dopo il caso *Turkey-textiles*, *Panels* e Organo di Appello hanno finora evitato di cimentarsi apertamente nell'interpretazione e applicazione dell'art. XXIV, nonostante questo articolo sia stato invocato diverse volte. In alcuni di questi casi, la questione all'origine della controversia era l'applicazione discriminatoria di misure di salvaguardia. In tale contesto, nell'introdurre il criterio del parallelismo, *Panels* e Organo di Appello hanno evitato di rispondere alla questione se l'art. XXIV possa giustificare una violazione della regola di non discriminazione contenuta all'art 2.2 dell'Accordo sulle salvaguardie. Vd. Ad esempio il rapporto dell'Organo di Appello *Argentina_ Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, del 14 dicembre 1999, par. 109. In un caso, *Panel* aveva concluso che lo Stato convenuto aveva dimostrato che l'accordo regionale era conforme all'art. XXIV; tuttavia l'Organo di Appello aveva poi ritenuto superfluo affrontare questo punto e aveva giudicato dubbie e prive di effetto giuridico le conclusioni pertinenti del *Panel*. Vd. Il. il rapporto dell'Organo di Appello, *United States_ Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe From Korea (US_ Line Pipe)*, WT/DS202/AB/R, del 15 febbraio 2002, par. 199. Nei restanti rapporti, I *panels* hanno, quando possibile, fatto ricorso al principio di *judicial economy* e pertanto non hanno ritenuto necessario verificare la legittimità né di un accordo regionale nella sua interezza né di una misura specifica dell'organizzazione regionale in questione. Questo è ciò che è accaduto ad esempio nel caso *Brazil_ mesures Affecting Imports of Retreated Tyres*. In appello, le Comunità Europee avevano richiesto all'*Appellate Body* di capovolgere la decisione del *Panel* di applicare il criterio di *judicial economy* e di completare l'analisi giuridica completa della misura specifica in questione del MERCOSUR anche sotto il profilo dell'art. XXIV del GATT. Questa richiesta tuttavia non è stata soddisfatta perché era condizionata alla conferma da parte dell'Organo di Appello delle condizioni del *Panel* relativamente alla conformità della misura incriminata con l'art. XX del GATT, eventualità, questa, che non si è verificata. Vd. il rapporto dell'Organo di Appello, *Brazil_ mesures Affecting Imports of Retreated Tyres*, WT/DS332/AB/R, del 3 dicembre 2007, parr.

Iniziamo con l'interpretazione testuale: il preambolo del paragrafo 5: dopo aver ammesso in generale una deroga alle disposizioni del GATT in favore di unioni doganali e aree di libero scambio, provvede a specificarne i limiti di operatività. Per poter usufruire di questa deroga le organizzazioni economiche regionali devono soddisfare determinate condizioni. Le lettere (a), (b) e (c) del paragrafo 5, a prima vista sembrano contenere una lista di tali condizioni.

L'elencazione di cui alle lettere (a), (b) e (c) del paragrafo 5 aggiungendo le condizioni che si desumono dalla definizione di "unione doganale" e "area di libero scambio" fornite alla lettere (a) e (b) del paragrafo 8 dello stesso articolo definisce in effetti, queste condizioni propriamente "giuridiche" nel senso che esse indicano gli aspetti empirici del fenomeno e indicano allo stesso tempo come quel fenomeno debba manifestarsi⁴⁸. Il paragrafo 8 impone per entrambe le forme di integrazione regionale "un obbligo verso l'interno", che consiste nell'abolizione delle imposizioni doganali e delle altre regolamentazioni commerciali restrittive "per l'essenziale degli scambi commerciali" tra Stati membri o relativamente a prodotti aventi origine nei territori degli Stati membri. Accanto all'obbligo "verso l'interno" sussiste un "obbligo verso l'esterno" che riguarda le posizioni commerciali acquisite dagli Stati terzi.

Per le unioni doganali questo obbligo riguarda la tariffa doganale comune che caratterizza queste configurazioni regionali, la lettera (a) del paragrafo 5, obbliga gli Stati membri di una unione doganale a non adottare una tariffa doganale comune che abbia un'incidenza generale o complessiva maggiore di quella delle singole tariffe doganali e che gli Stati membri applicavano prima della creazione dell'unione doganale.

Mentre la lettera (b) dello stesso paragrafo obbliga gli Stati membri di una zona di libero scambio a non modificare le tariffe doganali e gli altri ostacoli al commercio, nel senso di un loro innalzamento nei riguardi delle merci degli Stati terzi successivamente alla costituzione dell'area.

Poiché la fissazione della tariffa doganale comune rappresenta il risultato di un processo negoziale mediamente lungo e complesso, il paragrafo 6

255-6. FABBRICOTTI A., *The WTO and RTAs: A "Bottom-Up" Interpretation of RTAs' Autonomy Over WTO Law*, in Kolsky Lewis M. - Frankel S. (edited by), *International Economic Law and National Autonomy: Convergence or Divergence?*, Cambridge, 2010, pp. 116-140.

⁴⁸ Così ma con riferimento limitato al paragrafo 6, JACKSON J.H., *World Trade and the Law of GATT*, New York, 1969. cit, p.583. Diversamente, in quanto sembra essere considerata una condizione "costitutiva" anche l'obbligo stabilito al paragrafo 6 ("we note that paragraphs 5, 6 and 8, in particular, contain requirements that such agreements must meet"), il panel nel caso relativo a Turkey-Textiles, in Doc, WT/DS34/R, del 31 maggio 1999, p. 124, par. 9. 105.

dell'art. XXIV dispone che si proceda, da parte degli Stati che prevedono un innalzamento o un abbassamento delle tariffe, ad una compensazione dell'incremento secondo le regole descritte all'art. XXVIII⁴⁹.

Gli Stati che fanno parte di un'area di libero scambio non hanno viceversa questa via d'uscita. Ad essi è fatto divieto assoluto, in occasione della creazione della zona, di elevare le tariffe doganali da applicare alle merci provenienti dagli Stati terzi.

La lettera (c) dell'art. XXIV che riguarda gli accordi provvisori che conducono alla creazione di una unione doganale o di una zona di libero scambio, dispone che siano allegati un programma e una tabella di marcia relativi al raggiungimento di tali risultati entro un termine ragionevole. Questa condizione si somma a quella di cui alle lettere (a) e (b), alternativamente, a seconda che sia prevista la formazione di una unione doganale o di un'area di libero scambio (obbligo verso l'esterno), e non invece, condizionato al rispetto dell'obbligo verso l'interno dove trova la sua spiegazione nella stessa ragione d'essere e di quella di

⁴⁹ L'articolo XXIV dell'intesa del 1994, paragrafo 6 stabilisce le procedure da seguire quando un membro che forma un'unione doganale intende aumentare un'aliquota di dazio consolidata. A questo proposito, i membri ribadiscono che la procedura specificata nell'articolo XXVIII, sviluppata negli orientamenti adottati il 10 novembre 1980 (BISD 27S/26-28) e nell'intesa sull'interpretazione dell'articolo XXVIII del GATT 1994, dev'essere avviata prima che siano modificate o revocate le concessioni tariffarie alla formazione di un'unione doganale o alla conclusione di un accordo interinale che porta alla formazione di un'unione doganale.

5. I negoziati di cui sopra sono avviati in buona fede al fine di trovare adeguamenti compensativi reciprocamente soddisfacenti. Nel corso di detti negoziati, come prevede l'articolo XXIV, paragrafo 6, si tiene debito conto delle riduzioni dei dazi effettuate dagli altri costituenti dell'unione doganale alla sua formazione rispetto alla stessa linea tariffaria. Qualora tali riduzioni non siano sufficienti a fornire il necessario adeguamento compensativo, l'unione doganale dovrebbe offrire una compensazione, che può prendere la forma di riduzioni dei dazi su altre linee tariffarie. Tale offerta viene presa in considerazione dai membri che hanno diritti di negoziazione nel consolidamento modificato o revocato. Qualora l'adeguamento compensativo rimanga inaccettabile, si devono proseguire i negoziati. Se, nonostante tali tentativi, non si riesce a raggiungere un accordo nei negoziati sugli adeguamenti compensativi svolti ai sensi dell'articolo XXVIII, sviluppato dall'intesa sull'interpretazione dell'articolo XXVIII del GATT 1994, entro un termine ragionevole a decorrere dall'inizio dei negoziati, l'unione doganale è comunque libera di modificare o revocare le concessioni; i membri interessati sono in tal caso liberi di revocare concessioni sostanzialmente equivalenti conformemente all'articolo XXVIII.

6. Il GATT 1994 non impone ai membri che beneficiano di una riduzione dei dazi a seguito della formazione di un'unione doganale o della conclusione di un accordo interinale che porta alla formazione di un'unione doganale alcun obbligo di fornire adeguamenti compensativi ai suoi costituenti.

condurre le parti contraenti progressivamente al raggiungimento di una piena integrazione economica.

Quindi i due obblighi, quello interno e quello esterno, stabiliti dall'art. XXIV GATT costituiscono, secondo l'interpretazione testuale, le due condizioni indispensabili e sufficienti. È importante dire che quando un accordo soddisfa le condizioni "interne" ed "esterne" contemplate dall'art. XXIV, non è necessario che l'OMC lo approvi perché esso possa cominciare a deviare dalle disposizioni del GATT⁵⁰.

La ripartizione fra obblighi verso l'interno e obblighi verso l'esterno ai fini di permettere alle organizzazioni economiche regionali di usufruire della deroga di cui all'art. XXIV non è mai stata contestata né da parte degli organi c.d. politici incaricati al controllo della compatibilità degli accordi di integrazioni regionali con le regole dell'OMC, né dagli organi preposti alla soluzione delle controversie. Anche se l'Organo di Appello nel caso *Turkey-Textiles* è giunto a conclusioni differenti quanto alle condizioni di operatività della deroga prevista all'articolo XXIV. E secondo l'Organo di Appello l'adozione da parte di un'organizzazione regionale economica di una misura non conforme ad altra disposizione del GATT, può essere giustificata, solo se: 1) essa viene adottata nel corso di un processo di perfezionamento siffatto, e solo se: 2) in mancanza, il completamento dell'unione non sarebbe aggiunto⁵¹.

Secondo l'Organo di Appello gli Stati partecipanti ad un'organizzazione di integrazione regionale devono dimostrare che queste ultime condizioni sono state soddisfatte per giustificare l'adozione di una misura contraria ad una delle disposizioni del GATT e per beneficiare della deroga dell'art. XXIV. In ogni caso l'Organo di Appello precisa

⁵⁰ Sul punto vd. JACKSON J.H., *World Trade and the Law of GATT*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1969, cit., p. 581-582. Vd. Anche UN Doc. EPCT/TAC/PV. 11, cit., p. 37, ove si legge, a proposito di un Comitato di cui si ipotizzava la creazione ai fini del monitoraggio degli accordi regionali: "there is no questione of the Committee [...] having any power to approve or disapprove a Custom Union [...]. If a country which is a member of this agreement (Custom Union) enters into an arrangement with another country, be it a member or a non- member, which involves preferential arrangements which are not consistent with its obligations under Article I, and justifies that departure from its obligations on the ground that it is a step toward a Custom Union, then the contracting Parties should have a chance to have a look at this proposals and see whether they are in fact as represented, And if the Committee, the Parties acting together, finds that the proposals made by the country that is making them will in fact lead toward a Custom Union in some reasonable period of time, they must approve it. They have no power to object". Vd., Inoltre sull'impossibilità di adottare procedure e criteri di controllo applicabili a tutti gli accordi regionali, GATT Doc. CP. 3/24, del 14 maggio 1949, p. 8 ; GATT Doc. CP. 3/SR. 13 del 18 maggio 1949, pp. 6-7.

⁵¹ Cfr. Doc. WT/DS34/AB/R par. 46 e 58.

che l'unione doganale deve rispondere pienamente alle requisiti indicati ai paragrafi 5 e 8⁵².

Il Panel nel caso *Turkey-Textiles* sostiene che, l'Organo di Appello aveva introdotto una nuova condizione rispetto a quelle indicate ai paragrafi 5 e 8, cioè il test di necessità, e in questo caso si trattava della legittimità delle restrizioni quantitative imposte da uno Stato terzo rispetto all'integrazione regionale (obblighi verso l'esterno). Secondo il Panel, le implicazioni molto diverse che si ricollegano alla distinzione tra rapporti interni degli Stati membri di un'integrazione regionale e rapporti con gli Stati terzi fanno sì che il test di necessità, al contrario di quanto deciso dall'Organo di Appello con riguardo ai rapporti esterni di un'unione doganale, non sia richiesto invece che con riguardo a una misura che ricade nell'obbligo verso l'intento dell'eliminazione degli ostacoli per l'essenzialità degli scambi in un'area di libero scambio⁵³.

7. Le condizioni di compatibilità delle unioni doganali e delle zone di libero scambio rispetto al GATT 1947 e all'Intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV del GATT 1994.

L'art. XXIV del GATT enumera le diverse condizioni, sostanziali e procedurali della deroga. Queste condizioni di compatibilità con

⁵² The Party claiming the benefit of this defense must demonstrate the measure at issue is introduced upon the formation of a Custom Union that fully meets the requirements of sub-paragraphs 8 (a) and 5 (a) of Article XXIV. Cfr. Doc. WT/DS34/AB/R, par. 58.

⁵³ "In addition to the conditions set forth above, the Appellate Body conditioned the availability of Article XXIV as a defense on a necessary test ("a party must demonstrate that the formation of a custom union would be prevented if it were not allowed to introduce the measure at issue"). The Appellate Body's finding in *Turkey-Textiles* concerned the imposition by a member of a custom union of restrictive measures against imports from a third country, upon the formation of the custom union. Clearly if members of the custom union seek to introduce restrictive measures against imports the third countries, contrary to GATT 1994, it is entirely appropriate that they should be required to demonstrate the necessity of such measures. The being said, we are not all the convinced that an identical approach should be taken in cases were the alleged violation of GATT 1994 arises from the elimination of "duties and other restrictive regulations of commerce" between Parties to free-trade area, which is the very *raison d'être* of any free-trade area. If the alleged violation of GATT 1994 form part of the elimination of "duties and other restrictive regulations of commerce", there can be no question of whether it is necessary for the elimination of "duties and other restrictive regulations of commerce"(Cfr. Doc WT/DS202/R, par. 7. 148; sottolineato nel testo.

l'Accordo generale sono necessarie per la formazione di accordi commerciali regionali⁵⁴.

Le condizioni di carattere sostanziale si trovano dai paragrafi 5 e 8. Come abbiamo visto, nel paragrafo 5 tali condizioni corrispondono a quelli che vengono generalmente definiti "obblighi verso l'esterno", in base ai quali le tariffe doganali comuni vengono applicate dagli Stati membri di un'unione doganale, così come le diverse tariffe mantenute in vigore dai Paesi partecipanti ad una zona di libero commercio, non debbano avere una incidenza generale più elevata rispetto a quelle precedenti all'istituzione dell'integrazione e anche le altre regolamentazioni commerciali non debbano essere più restrittive di quelle in vigore anteriormente alla costituzione dell'unione doganale o della zona di libero scambio. Il paragrafo 5 richiede ancora, nel caso di accordi provvisori la predisposizione di un apposito programma per la formazione di un'unione doganale o di un'area di libero scambio entro un periodo ragionevole di tempo⁵⁵.

Il successivo par. 6 impone invece allo Stato che partecipi alla formazione di un'unione doganale e che, nel dare adempimento alle condizioni appena indicate, intenda elevare un dazio in modo incompatibile rispetto agli elenchi delle concessioni disciplinati dall'art. II GATT, di far ricorso alla procedura prevista dall'art. XXVIII per la modifica degli elenchi stessi⁵⁶.

⁵⁴ A proposito della disciplina dettata dal citato art. XXIV cfr. ampiamente PICONE P. - LIGUSTRO A., *Diritto*, cit., p. 505 ss. V. anche: GANTZ D., A., *Regional Trade Agreements, Law, Policy and Practice*, Durham, 2009. cit., p. 31 ss.; FABBRICOTTI A., *Gli accordi di integrazione economica regionale e il diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Roma, 2009, p. 27 ss.; TEVINI A., *Article XXIV GATT 1994*, in Wolfrum r. Stoll P.T. Kaiser K., (edited by), *WTO-Institutions and Dispute Settlement*, Leiden, 2006, pp. 211-239; BARTELS L., *WTO Dispute Settlement Practice on Article XXIV of the GATT*, in Ortino F. - Petersmann E.U., (edited by), *The WTO Dispute Settlement System 1995-2003, The Hauge.*, 2004, pp. 263-273.

⁵⁵ E questo periodo ragionevole secondo l'Intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV GATT del 1994 è 10 anni "Salvo casi eccezionali, il ragionevole intervallo di cui all'articolo XXIV, paragrafo 5, lettera c) non dovrebbe eccedere i 10 anni. Nei casi in cui i membri parti di un accordo interinale ritengono che 10 anni siano insufficienti, esse devono fornire al Consiglio per gli scambi di merci una spiegazione esauriente della necessità di un periodo più lungo." Par. 3.

⁵⁶ I richiamati elenchi includono la lista delle concessioni accordate da ogni Stato nell'ambito dei negoziati tariffari. All'esito di ciascun *Round* di trattative tali elenchi confluiscono in un apposito accordo e vengono annessi al GATT sotto forma di Protocolli tariffari. Nel caso di una nuova adesione, invece, la lista della concessioni è contenuta nello stesso Protocollo di adesione. L'art. II sottopone le concessioni relative ai prodotti indicati negli elenchi alla c.d. "regola del consolidamento", vietandone la modifica con modalità diverse da quelle indicate negli artt. XXVIII e XXVIII bis. In particolare, l'art. XXVIII concerne la facoltà per i singoli Stati di

Il paragrafo 8 fornisce una specifica definizione del contenuto di una unione doganale e di una zona di libero scambio, e dispone una serie di obblighi, cioè l'abolizione, tra gli Stati partecipanti ad una unione doganale dei dazi e le altre regolamentazioni commerciali (ad esclusione di quelle autorizzate dagli artt. da XI a XV e dall'art. XX dello stesso GATT)⁵⁷ per gli scambi interni all'area, nonché la sostanziale identità dei dazi e delle altre regolamentazioni nei confronti dei Paesi terzi. Nel caso degli Stati partecipanti a una zona di libero scambio è invece prevista soltanto la soppressione di dazi e altre regolamentazioni (sempre con le eccezioni dagli artt. da XI a XV e dall'art. XX dello stesso GATT) per gli scambi di prodotti originari degli Stati membri.

Le condizioni di carattere procedurale sono stabilite dal paragrafo 7 dell'art. XXIV, che prevede alla lettera (a) l'obbligo per gli Stati che intendono creare una unione doganale o una zona di libero scambio o

modificare o revocare le concessioni precedentemente accordate e stabilisce, al par. 1, che la modifica può avvenire "by negotiation and agreement with any contracting party with which such concession was initially negotiated and with any other contracting party determined by the contracting parties to have a principal supplying interest (...) and subject to consultation with any other contracting party determined by the contracting parties to have a substantial interest in such concession". Il par. 2 chiarisce che il negoziato o l'accordo possono anche comprendere compensazioni concernenti altri prodotti e che essi mirano in ogni caso a mantenere le concessioni ad un livello non meno favorevole di quello originario. V. PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, cit., pp. 145-149.

⁵⁷ L'art. XI del GATT stabilisce la regola dell'eliminazione generalizzata delle restrizioni quantitative, ossia di tutte le "prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures". Vi sono però alcune deroghe: lo stesso art. XI, al par. 2 esclude l'applicazione del divieto alle restrizioni temporanee intese a far fronte ad una situazione critica, a quelle necessarie all'applicazione di standard per la classificazione e il controllo della qualità di determinati prodotti, nonché ad alcune particolari restrizioni riguardanti prodotti dell'agricoltura o della pesca. Inoltre, l'art. XII consente a certe condizioni l'adozione di restrizioni intese a mantenere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. L'art. XIII fissa invece la regola dell'applicazione non discriminatoria delle restrizioni quantitative, regola che a sua volta è sottoposta a specifiche eccezioni nei casi previsti dall'art. XIV. L'art. XV, infine, impone agli Stati membri un obbligo di cooperazione con il Fondo monetario internazionale in ordine all'applicazione di restrizioni valutarie. L'art. XX, dal canto suo, contiene un lungo elenco di eccezioni generali (applicabili cioè a qualsiasi norma del GATT), consentendo l'adozione di misure necessarie al perseguimento di determinati fini tra cui: la protezione della moralità pubblica, la tutela della salute e della vita di persone e animali, l'applicazione di leggi e regolamenti non incompatibili con l'Accordo, la conservazione di risorse naturali esauribili e così via. Le suddette misure non devono però risolversi in discriminazioni arbitrarie o ingiustificate, oppure in restrizioni camuffate del commercio internazionale. *Ibidem*, p. 321 ss.

concludere un accordo provvisorio al fine di costituire un'unione doganale o una zona di libero scambio, di notificarlo alle parti contraenti del GATT, così da consentire alle medesime di adottare i rapporti o le raccomandazioni che ritengano opportuni⁵⁸. Invece nell' lettera (b) abilita le stesse parti contraenti a fare ulteriori raccomandazioni alle parti dell'accordo nel caso in cui ritengano che l'accordo non possa condurre nel termine previsto alla nascita di una unione doganale o una zona di libero scambio, imponendo poi alle parti di astenersi dall'accordo stesso, nel caso in cui non siano "disposte a modificarlo conformemente a tali raccomandazioni"⁵⁹.

La Comunità Europea, poco prima dell'entrata in vigore del trattato di adesione degli Stati PECO (Paesi dell'Europa Centrale e Orientale), ha notificato all'OMC l'adesione dei nuovi dieci membri all'unione doganale comunitaria, ai sensi dell'art, XXIV. Par 7 (a) del GATT⁶⁰.

Possiamo dire che tanti problemi interpretativi sono stati lasciati aperti con la formazione delle norme in esame. E fra questi problemi possiamo menzionare al primo posto, l'espressione "le altre regolamentazioni commerciali"⁶¹.

Uno dei dubbi principali consiste nello stabilire se le regole d'origine possano o meno rientrare nella nozione di "altre regolamentazioni

⁵⁸ Paragrafo 7 lettera (a) "ogni parte contraente che decide di entrare in un'unione doganale o di far parte di una zona di libero scambio o di partecipare ad un accordo provvisorio concluso in vista dell'istituzione di tale unione o di tale zona, avviserà senza indugio le Parti Contraenti e fornirà loro, riguardo a tale unione o a tale zona, tutte le informazioni che consentano loro di rivolgere alle parti contraenti i rapporti e le raccomandazioni che giudicheranno opportuni".

⁵⁹ "se, dopo avere studiato il piano ed il programma compresi in un accordo provvisorio di cui al paragrafo 5, sentite le parti aderenti a detto accordo ed avendo tenuto in debito conto le informazioni fornite conformemente alla lettera a), le Parti Contraenti giungono alla conclusione che la natura dell'accordo non è tale da portare all'istituzione di un'unione doganale o di una zona di libero scambio entro i termini previsti dalle parti aderenti all'accordo o che tali termini non sono ragionevoli, esse rivolgeranno delle raccomandazioni alle parti aderenti all'accordo. Le parti non manterranno l'accordo, o non lo faranno entrare in vigore, secondo il caso se non sono disposte a modificarlo conformemente a tali raccomandazioni" cit par 7 lett. (b).

⁶⁰ Cfr. Doc WT/REG170/N/1, del 30 aprile 2004, relativo alla notifica del 26 aprile 2004 da parte delle "decisions to enter into a custom union, resulting from the enlargement of the European Union by accession [dei dieci nuovi Stati membri]".

⁶¹ Richiamate dal paragrafo 5. (che riguarda quelle regolamentazioni applicate nei confronti degli Stati terzi, delle quali è consentito il mantenimento nella misura in cui non siano oggetto di inasprimenti in seguito alla formazione del blocco regionale. Quanto dal par. 8 dove invece la locuzione è utilizzata con riferimento alle misure restrittive del commercio interno al blocco che devono essere totalmente abolite).

commerciali”⁶². Altro problema è posto dall’incerto significato dell’espressione “sostanzialmente tutti gli scambi commerciali” nell’ambito degli obblighi verso l’interno.

La volontà di fornire alcune precisazioni in ordine ai diversi punti lasciati aperti dall’oscura formulazione letterale dell’art. XXIV del 1947 ha fatto pensare, nel corso dei negoziati dell’Uruguay Round, che la disposizione sarebbe stata oggetto di un radicale processo di revisione. Allo scopo fu stipulata un’apposita Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994⁶³, attualmente in vigore. Tale Intesa provvede a chiarire, sul piano materiale, almeno alcuni degli aspetti e criteri non definibili sulla base del solo testo dell’art. XXIV del 1947. L’Intesa ha ribadito nel paragrafo 1, l’obbligo per le unioni doganali e per le zone di libero scambio di conformarsi alle disposizioni dei parr. da 5 a 8 dell’art. XXIV, mentre nel paragrafo 2, l’Intesa provvede a disciplinare le concrete modalità di calcolo per la valutazione del grado di incidenza generale della tariffa doganale comune e delle altre regolamentazioni commerciali prima e dopo la formazione dell’unione doganale⁶⁴.

Infatti, è previsto che detta valutazione debba essere effettuata dal Segretario dell’Organizzazione Mondiale del Commercio sulla base di

⁶² La complessità di tali regole, oltre ad imporre costi notevoli agli stessi operatori commerciali privati, è in genere considerata dalla dottrina una fra le cause che mettono maggiormente a rischio la compatibilità degli accordi regionali con il sistema multilaterale del commercio. Si è infatti loro riconosciuto “un ruolo particolare in quest’ambito (...) soprattutto nelle zone di libero scambio, in cui solo i prodotti originari dei Paesi membri beneficiano dell’abolizione delle barriere interne”; ed ancora si è affermato che: “nel contesto attuale della divisione internazionale del lavoro che vede come protagoniste le imprese multinazionali, con produzioni distribuite in diversi Paesi per approfittare della diversa disponibilità delle risorse e dei differenziali di costi ma integrate in un unico processo produttivo e distributivo, tali regole hanno un effetto notevole per orientare la localizzazione delle attività produttive e i flussi di scambio”. SACERDOTI G., *Nuovi regionalismi e regole del Gatt dopo l’Uruguay Round*, in Sacerdoti G. Alessandrini S., (a cura di), *Regionalismo economico sistema globale degli scambi*, Milano, 1994, cit., pp. 3-23, p. 19. Cfr. Anche MITCHELL A.D. LOCKHART N.J.S., *Legal requirements for PTAs under the WTO*, in Lester S. Mercurio B., (edited by), *Bilateral and Regional*, cit., pp. 81-113, p. 96 ss.

⁶³ Vedi, TEVINI A., *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, in Wolfrum R. Stoll P.T. Kaiser K., (ed. by), *WTO_ Institutions and Dispute Settlement*, Lieden, 2006, op. cit., pp. 240-254; FABBRICOTTI A., *Gli accordi*, cit., pp. 45-46.

⁶⁴ Sull’ambiguità del contenuto del divieto di innalzare il livello generale dei dazi e delle altre regolamentazioni commerciali, così come previsto dal testo dell’art. XXIV, par. 5 del GATT, vedi. DAM K.W., *Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception*, in *U Chicago LR*, 1963, pp. 615-665, p. 619 ss.

“una stima complessiva della media ponderata delle aliquote tariffarie e dei dazi doganali riscossi” calcolata sulle importazioni relative ad un periodo rappresentativo precedente⁶⁵.

Essa precisa ancora, nel paragrafo 3 che il termine “ragionevole”, previsto dal paragrafo 5, lettera (c) del art. XXIV per l’istituzione di una unione doganale o una zona di libero scambio, non dovrebbe in principio eccedere i dieci anni. Questa regola infine in dettaglio, con riguardo al paragrafo 6, stabilisce le procedure da seguire quando un membro che partecipa ad un’unione doganale intenda aumentare un’aliquota di dazio consolidata⁶⁶.

La piena responsabilità di ciascun membro di garantire il rispetto delle disposizioni del GATT 1994 da parte degli atti delle amministrazioni e delle autorità regionali e locali, si trova nei paragrafi da 13 a 15 dell’intesa nella “c.d. clausola federale”⁶⁷.

Il paragrafo 12 dell’Intesa, che forse contiene la prescrizione di maggior rilievo, attribuisce agli organi di soluzione delle controversie del sistema OMC, la competenza su qualsiasi questione derivante dall’applicazione dell’art. XXIV del GATT⁶⁸.

⁶⁵ Più specificamente, la disposizione prevede che: “la valutazione ai sensi dell’articolo XXIV, paragrafo 5, lettera a) l’incidenza generale dei dazi e degli altri regolamenti commerciali applicabili prima e dopo la formazione di un’unione doganale si basa, per quanto riguarda i dazi e gli oneri, su una stima complessiva della media ponderata delle aliquote tariffarie e dei dazi doganali riscossi. Detta stima si basa sulle statistiche delle importazioni relative a un periodo rappresentativo precedente fornite dall’unione doganale, a livello di linea tariffaria, per valori e per quantitativi, suddivise per Paese OMC d’origine. Il segretariato calcola le medie ponderate delle aliquote tariffarie e dei dazi doganali riscossi con la metodologia utilizzata per la stima delle offerte tariffarie nei negoziati commerciali multilaterali dell’Uruguay Round. A tal fine, i dazi e gli oneri da prendere in considerazione sono le aliquote di dazio applicate. Ai fini della stima complessiva dell’incidenza degli altri regolamenti commerciali per i quali risultano difficili la quantificazione e l’aggregazione, si riconosce che può essere necessario esaminare le singole misure, i singoli regolamenti, i prodotti contemplati, e i flussi commerciali interessati”.

⁶⁶ I negoziati previsti dall’art. XXVIII del GATT devono essere avviati prima della modifica o revoca delle concessioni tariffarie, nello svolgimento di tali negoziati si devono tenere in debito conto le riduzioni dei dazi effettuate dagli altri membri dell’unione doganale rispetto alla stessa linea tariffaria e, ove non si giunga ad un accordo entro un termine ragionevole, si può far ricorso alla revoca di concessioni sostanzialmente equivalenti da parte degli Stati interessati conformemente all’art. XXVIII.

⁶⁷ Si tratta di previsioni significative, con le quali il nuovo sistema intende garantire un’efficace applicazione dell’art. XXIV, tale da rafforzare la prevalenza del sistema multilaterale. In questo senso PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto*, cit., p. 508.

⁶⁸ Dando definitiva risposta agli interrogativi che si erano posti durante la vigenza del GATT 1947, l’Intesa ha infatti chiaramente statuito che “le disposizioni degli articoli XXII e XXIII del GATT 1994, sviluppate e applicate dall’intesa sulla risoluzione

Rispetto alla disciplina originariamente dettata dall'art. XXIV del 1947, la portata sia esplicativa che innovativa dell'Intesa, appare ancora modesta. Per esempio non hanno trovato opportuna definizione alcuni punti chiave della suddetta disciplina, e nell'ambito del negoziato attualmente in corso si è presentata l'esigenza di una radicale revisione della regolamentazione concernente le integrazioni economiche regionali. All'interno del Trade Negotiation Committee (TNC) ⁶⁹ è stato istituito un Negotiating Group on Rules, cui è affidata, tra le altre, anche questa specifica materia⁷⁰. Sono state avanzate in tale Gruppo dai rappresentanti degli Stati membri molteplici proposte, ciascuna delle quali suggerisce diverse modifiche alle disposizioni rilevanti in materia di accordi commerciali regionali.

8. L'art. V del GATS e la clausola di abilitazione a favore dei Paesi in via di sviluppo.

La deroga alle regole generali analizzata nell'art. XXIV GATT del 1947 che consente agli Stati membri la realizzazione di integrazione economica regionali in materia di scambi commerciali, pur dopo l'entrata in vigore dell'Accordo Istitutivo dell'OMC e dei suoi allegati, è rimasta invariata. Si è reso perciò necessario inserire anche nel General Agreement on Trade in Services (GATS) un'apposita norma dedicata ai fenomeni di integrazione economica, essendo anche il GATS notoriamente fondato sul principio della nazione più favorita⁷¹. Una

delle controversie, possono essere invocate in relazione a qualsiasi questione derivante dall'applicazione delle disposizioni dell'articolo XXIV relative alle unioni doganali, alle zone di libero scambio o agli accordi interinali che portano alla formazione di un'unione doganale o di una zona di libero scambio”.

⁶⁹ Il comitato responsabile delle trattative dirette alla riforma del testo degli Accordi contemplati, operante sotto l'autorità del Consiglio generale e presieduto dal Direttore generale dell'OMC.

⁷⁰ Cfr. COTTIER T. FOLTEA M., *Constitutional Functions of the WTO and Regional Trade Agreements*, in Bartels L. Ortino F., (edited by), *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, Oxford, 2006, cit., pp. 43-76, pp. 62-63. Nella prima fase dei suoi lavori il *Negotiating Group on Rules* ha elaborato un documento contenente un elenco delle principali questioni sorte fino a quel momento dalla prassi dell'Organizzazione relativamente alle integrazioni economiche regionali, destinato ad orientare l'ulteriore sviluppo della discussione al proprio interno. V. TN/RL/W/8/Rev.1, *Compendium of Issues related to Regional Trade Agreements*, 1 August 2002.

⁷¹ Come si è detto, l'Accordo GATS è contenuto nell'Allegato 1B all'Accordo Istitutivo dell'OMC. Esso fornisce le basi per la progressiva liberalizzazione a livello multilaterale del commercio dei servizi e mutua il proprio regime generale dal sistema del GATT. In particolare, l'art. II del GATS riprende il principio cardine della nazione più favorita statuendo, al par. 1, che: “[w]ith respect to any measure

disposizione autonoma sull'integrazione economica si trova anche nell'Accordo GATS, all'art. V. Tale disposizione si muove nella stessa logica dell'art. XXIV del GATT ma nel campo del commercio di servizi, e pone condizioni più semplici e rigorose⁷².

Fra le due disposizioni la prima evidente differenza è data del fatto che l'art. V non distingue fra unione doganale e zona di libero scambio, ma utilizza la nozione unitaria di "integrazione economica" e ciò per la natura stessa degli scambi di servizi, che non sono generalmente suscettibili di imposizioni tariffarie di frontiera.

L'enfasi è quindi posta sulla liberalizzazione interna e sulle misure che definiscono l'accesso al mercato e il regime della concorrenza.

Come condizioni di compatibilità con le regole del GATS, l'art. V chiede innanzitutto che gli accordi regionali coprano un numero sostanziale di settori e che prevedano l'assenza o l'eliminazione, in misura sostanziale, di qualsiasi discriminazione tra gli Stati contraenti, attraverso la revoca di quelle già esistenti e/o il divieto di introdurre di nuove e più severe nell'arco di un congruo periodo di tempo⁷³. Gli accordi stessi non

covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country".

⁷² In proposito v. ampiamente COTTIER T. MOLINUEVO M., *Article V GATS*, in Wolfrum r. - Stoll P.T. Feinäugle C. (edited by), *WTO-Trade in Services*, Leiden, 2008, pp. 125-151; PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto*, cit., pp. 521-525; FABBRICOTTI A., *Gli accordi*, cit., p. 203 ss.; VAN DEN BOSSCHE P., *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2005, pp. 662-667. Con la richiamata norma i negoziatori dell'*Uruguay Round* hanno quindi disciplinato per la prima volta le integrazioni regionali che si estendono al di là del commercio di beni e coprono anche la fornitura di servizi. Simili integrazioni erano infatti ben note all'epoca della stipulazione del GATS, essendo la libera circolazione dei servizi e dei lavoratori, nonché il diritto di stabilimento, già previsti nel Trattato CEE. Anche l'accordo di libero commercio nordamericano è stato stipulato prima dell'entrata in vigore del GATS, pur essendo stato in parte influenzato dai negoziati in corso per la sua conclusione. Cfr. DEMARET P., *The Reciprocal Influence of Multilateral and Regional Trade Rules: A Framework of Analysis*, in Demaret P. - Bellis J.F. - García Jiménez G., *Regionalism and Multilateralism After the Uruguay Round*, Liège, 1997, pp. 805-838.

⁷³ Il par. 1 recita infatti: "this Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:

(a) has substantial sectoral coverage, and

(b) provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII, between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through:

(i) elimination of existing discriminatory measures, and/or

devono poi comportare, nei confronti di Stati terzi, un innalzamento del livello generale delle barriere agli scambi di servizi rispetto a quello esistente prima della loro stipulazione⁷⁴.

Infine il paragrafo 6 dello stesso articolo si occupa di quelle che possiamo definire le regole d'origine nel settore dei servizi, stabilendo che anche i prestatori di servizi di Stati terzi rispetto all'area integrata abbiano diritto al trattamento preferenziale previsto all'interno dell'area stessa, a condizione che svolgano in essa un'attività commerciale sostanziale e che siano riconosciuti come persone giuridiche dall'ordinamento di almeno uno Stato membro⁷⁵.

Fra i dubbi interpretativi sorge il problema di definire l'espressione "numero sostanziale di settori". I negoziatori dell'Uruguay Round si sono sforzati di specificare meglio cosa si intenda con quell'espressione. Ulteriori incertezze derivano inoltre dalla mancata definizione della nozione di "barriere agli scambi di servizi" utilizzata al par. 4 e dai problemi connessi alla pratica applicazione delle regole d'origine dettate dal par. 6⁷⁶.

In ordine al GATS manca un'intesa sul periodo entro il quale le discriminazioni vanno eliminate, a differenza dell'indicazione di dieci anni contenuta nell'Understanding relativo all'art. XXIV del GATT;

(ii) prohibition of new or more discriminatory measures, either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XIV bis".

⁷⁴ È il par. 4 della disposizione a fissare la menzionata condizione affermando che: "any agreement referred to in paragraph 1 shall be designed to facilitate trade between the parties to the agreement and shall not in respect of any Member outside the agreement raise the overall level of barriers to trade in services within the respective sectors or subsectors compared to the level applicable prior to such an agreement".

⁷⁵ Letteralmente la norma prevede che: "a service supplier of any other Member that is a juridical person constituted under the laws of a party to an agreement referred to in paragraph 1 shall be entitled to treatment granted under such agreement, provided that it engages in substantive business operations in the territory of the parties to such agreement".

⁷⁶ A proposito di queste regole è opportuno precisare che esse, pur apparendo a prima vista prettamente non discriminatorie, riservano comunque all'esclusiva competenza degli Stati l'attribuzione del requisito della personalità giuridica, con ciò introducendo un elemento potenzialmente discriminatorio. V. PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 524. Va inoltre chiarito che i benefici eventualmente derivanti dall'applicazione delle suddette regole per gli Stati terzi non possono essere oggetto di compensazioni a favore dai Paesi appartenenti all'accordo di integrazione, secondo quanto previsto dal par. 8 dell'art. V. Rimane comunque dubbia, tra le altre cose, la possibilità di applicare il trattamento preferenziale a fornitori che abbiano in uno degli Stati partecipanti all'integrazione solo una filiale e non la sede principale dell'impresa.

tuttavia, le opinioni espresse al riguardo dai membri dell'OMC fanno riferimento a periodi variabili tra i cinque e i dieci anni⁷⁷.

Nel Negotiating Group on Rules, il quale ha provveduto prima all'individuazione degli aspetti maggiormente dibattuti, sono state prese in considerazione tutte le questioni interpretative per poi procedere a raccogliere le diverse proposte avanzate dagli Stati membri con riferimento ad essi⁷⁸.

Gli artt. XXIV del GATT e V del GATS non sono le uniche disposizioni nell'ambito del sistema dell'OMC a disciplinare gli accordi di integrazione economica. Regole ad hoc sono infatti previste per le integrazioni che istituiscono un regime preferenziale tra Paesi in via di sviluppo. Si trovano nello stesso articolo V al paragrafo 3, la tradizionale deroga a favore dei Paesi in via di sviluppo, provvedendo per i medesimi (anche se facenti parte di un accordo di integrazione con Paesi di un grado di sviluppo diverso), l'opportunità di adottare "una certa flessibilità" in merito alle condizioni altrimenti richieste.

La clausola di abilitazione consente la stipulazione di accordi preferenziali tra Paesi in via di sviluppo in deroga alla regola del trattamento della nazione più favorita, purché tali accordi siano finalizzati a facilitare e promuovere gli scambi tra i Paesi coinvolti e non ad ostacolare il commercio dei terzi e purché essi non costituiscano un impedimento alla riduzione o all'eliminazione generale di tariffe o altre restrizioni commerciali⁷⁹.

L'articolo V del GATS non prevede alcuna disposizione equivalente al paragrafo 12 GATT 1994 ma la competenza degli organi di soluzione delle controversie sulle questioni derivanti dall'applicazione del suddetto

⁷⁷ Cfr. *Compendium of Issues Related To Regional Trade Agreements*, cit., par. 96; DORDI., op. cit., p. 246, in linea con i periodi trasitori previsti dagli Allegati all'Atto di adesione all'UE.

⁷⁸ Si sono occupate dell'art. V soprattutto le proposte del Cile. Cfr. TN/RL/W/152, *Submission on Regional Trade Agreements*, 26 April 2004; TN/RL/W/163, *Submission on Regional Trade Agreements*, 13 September 2004.

⁷⁹ La deroga alla clausola della nazione più favorita è consentita per la stipulazione di "regional or global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the contracting parties, for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another". L/4903, cit., par. 2, lett. c). Le condizioni di ammissibilità di simili accordi sono così formulate: "any differential and more favourable treatment provided under this clause: (a) shall be designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not to raise barriers to or create undue difficulties for the trade of any other contracting parties; (b) shall not constitute an impediment to the reduction or elimination of tariffs and other restrictions to trade on a most-favoured-nation basis". V. PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, par. 3.

articolo è comunque pacificamente riconosciuta in applicazione delle regole generali dettate degli artt. XXII e XXIII del GATT nonché dall'art.1 della DSU.

9. I due tipi di controllo della compatibilità delle unioni doganali e delle zone di libero scambio rispetto alle norme del GATT/OMC.

L'osservanza delle condizioni previste all'art. XXIV, e quindi della compatibilità delle integrazioni economiche regionali con le regole del GATT/OMC viene accertata mediante due tipi di controllo. Il primo, di natura per così dire "politica", viene effettuato attraverso la discussione in senso ad organi dell'OMC. Mentre il secondo, di natura "quasi giurisdizionale" o "quasi arbitrare"⁸⁰ che dire si voglia, avviene in virtù del meccanismo generale di soluzione delle controversie dell'OMC ed essenzialmente, quindi, mediante i rapporti dei Panel e dell'Appellate Body.

Va detto, che solo nella verifica "politica" la questione della conformità delle intese regionali assume carattere e valenza di assoluta centralità nell'ambito del procedimento. Non si può dire lo stesso per il controllo effettuato attraverso la via "quasi giurisdizionale" o "quasi arbitrare".

9.1. Il controllo c.d. "politico".

Il primo sistema di controllo della conformità delle intese di integrazione economica regionale prende le mosse dal meccanismo delle notifiche da parte degli Stati che fanno parte di tali intese.

L'art. XXIV, al paragrafo 7 impone agli Stati che intendono partecipare ad un accordo di integrazione economica regionale di notificarlo alle Parti Contraenti del GATT, mettendo a disposizione delle medesime tutte le informazioni utili affinché queste possano redigere dei rapporti e indirizzare loro le raccomandazioni che ritengono opportune. L'obbligo di notifica non si estingue per il fatto che gli organi competenti abbiano ricevuto la documentazione in questione, ma impone agli Stati anche obblighi per quanto riguarda le misure adottate in applicazione dell'accordo e le modifiche successivamente subite da questo.

Anche per gli accordi provvisori, quelli che prevedono l'instaurazione di un'unione doganale o una zona di libero scambio, la notifica è

⁸⁰ Questo è il termine preferito da COCCIA M., *Il Sistema di Soluzione delle Controversie nel World Trade Organization*, in Gardina A. Tosato G.L., (a cura di), *Diritto del Commercio Internazionale*, Milano. 1996, p. 98.

evidentemente obbligatoria⁸¹. Lo stesso paragrafo aggiunge che, se le Parti Contraenti del GATT ritengono che tale accordo non sia funzionale all'instaurazione di una unione doganale o area di libero scambio, esse emettono raccomandazioni che gli Stati partecipanti all'accordo sono tenuti ad osservare.

Il compito di ricevere le notifiche è stato nel tempo assunto dal Consiglio per il Commercio dei prodotti (CTG)⁸² per quanto riguarda le integrazioni economiche nel settore degli scambi di merci, dal Consiglio per il Commercio dei Servizi (CTS)⁸³ per quelle relative allo scambio dei servizi, e dal Comitato per il Commercio e lo Sviluppo (CTD)⁸⁴ per gli accordi che rientrano sotto la copertura della Clausola di Abilitazione, quelli, conclusi tra Paesi in via di sviluppo.

In ogni caso svolge un ruolo anche il Comitato per gli Accordi Commerciali Regionali (CRTA) creato nel 1996, a cui è affidato il ruolo di verificare la conformità dell'accordo regionale con le regole del GATT/OMC. Esso deve però attenersi alle regole e procedure stabilite dall'organismo sovraordinato interessato, e quindi, a seconda dei casi, dal CTG, dal CTS o dal CTD. Di fatto, il controllo è affidato ad una pluralità di organismi le cui funzioni appaiono in qualche misura concorrenti tra loro, anche perché l'istituzione, nel 1996 del CRTA, e l'attribuzione ad esso di una competenza generale *ratione materiae* in questo campo, non ha messo fine alle competenze speciali del CTG, del CTS e del CTD. Date le precedenti considerazioni, risulta perciò che, mentre il CRTA dovrà esaminare la totalità degli accordi, spetterà rispettivamente al CTG, CTS e CTD assicurare il monitoraggio di ciascuno dei gruppi di accordi così suddivisi.

⁸¹ Tali accordi devono contenere un programma o una tabella delle scadenze relativi all'instaurazione dell'integrazione economica e fissano il termine per la definitiva realizzazione del progetto non oltre i dieci anni successivi del suo entrata in vigore.

⁸² Cfr. Anche *Preliminary Information on Notification to be Required from WTO Members*, Note by the Secretariat, Addendum, Doc. WT/COMTD/W/1/Add.1, del 15 giugno 1995, pp. 41 e 45- 46. Il CTG è, insieme al Consiglio per il Commercio dei Servizi (CTS) e al Consiglio per gli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale riguardanti il commercio, un organo sussidiario del Consiglio Generale dell'OMC.

⁸³ La notifica costituisce un preciso obbligo per gli Stati che intendono entrare a fare parte di un accordo di integrazione regionale nel settore dei servizi. In forza del paragrafo 7 dell'art V GATS. Si noti che le funzioni di controllo sugli accordi di integrazione regionale del CTS sono previste direttamente dal GATS (art V, par. 7, art. XXIV GATS).

⁸⁴ Le funzioni del CTD andrebbero ricostruite sulla base della prassi GATT, ormai divenuta consuetudine, di affidare a tale organo la principale responsabilità della supervisione dell'attuazione del paragrafo 4 della Clausola di abilitazione (Cfr. GATT, *Guide to GATT law and Practice_Analytical Index*, 6th ed., Geneva, 1994, p. 971).

Tutti gli Stati membri dell'OMC sono rappresentati in seno al Comitato per gli Accordi Commerciali Regionali, che ha adottato un proprio regolamento interno che ne stabilisce la composizione, le funzioni e la procedura⁸⁵, e una volta raggiunto il *quorum* di presenze dato dalla maggioranza semplice dei suoi membri, adotta le proprie decisioni per *consensus*. E qualora non fosse possibile raggiungere il *consensus* la questione deve essere deferita al Consiglio Generale, al CTG, al CTS o al CTD a seconda dei casi.

Il CRTA subentra ai numerosi *Working Parties* cui veniva in precedenza affidato il monitoraggio di un determinato accordo di integrazione regionale. I *Working Parties* devono approvare i propri rapporti per *consensus* e sempre per *consensus* devono trasmetterli al Consiglio affinché questo li adotti. Quindi la funzione principale del CRTA è quella di esaminare gli accordi commerciali, alla stregua delle procedure e dei termini di riferimento stabiliti dal CTG, dal CTS o dal CTD e presentare il suo rapporto a quello di questi organi che è competente nel caso di specie, affinché esso prenda i provvedimenti appropriati. Possiamo dire che mediante la creazione del CRTA, si è accentrata l'attività in un unico organo permanente, il che attribuisce all'intero procedimento una maggiore efficienza ed autorevolezza. Infine un'altra funzione del CRTA è quella di effettuare studi sulle ripercussioni sistematiche che questi accordi e iniziative regionali hanno sul sistema multilaterale degli scambi e le loro reciproche relazioni, e indirizzare appropriate raccomandazioni al Consiglio Generale. Il testo dell'art. XXIV, par. 7 del GATT non chiarisce né le specifiche informazioni che devono essere fornite ai competenti organi, né il momento esatto in cui la notifica deve essere effettuata, inducendo di fatto gli Stati membri a inviare informazioni tardive ed incomplete. Vale lo stesso per l'obbligo di "pronta notifica" e per il dovere di mettere a disposizione dei competenti organi tutte le "informazioni rilevanti", secondo quanto previsto dal par. 7 dell'art. V del GATS⁸⁶.

Nella prospettiva della chiusura del Doha Round, si tentò di ovviare almeno in parte alle difficoltà incontrate nella pratica attuazione del procedimento di verifica delle integrazioni regionali. Venne approvato

⁸⁵ Cfr. *Rules of Procedure for meeting of the committee on Regional Trade Agreements*, Doc. WT/REG/1, del 14 agosto 1996.

⁸⁶ Cfr. TEVINI A., *Article XXIV GATT 1994*, in Wolfrum R. Stoll P.T. Kaiser K., (edited by), *WTO Institutions and Dispute Settlement*, Leiden, 2006, cit., p. 221. Simili incertezze non hanno trovato chiarimento neppure nelle disposizioni dell'Intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV; v. in proposito TEVINI A., *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, in Wolfrum R. Stoll P.T. Kaiser K., (edited by), *WTO-Institutions and Dispute Settlement*, Leiden, 2006, cit., p. 250.

un documento da parte del Negotiating Group on Rules diretto al potenziamento del sistema vigente e destinato ad essere provvisoriamente applicato.

Si tratta del documento che ha dato vita al nuovo Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements⁸⁷. Il 14 dicembre 2006 è stata adottata una decisione dal Consiglio Generale dell'OMC, imponendo agli Stati che intendano stipulare un accordo di integrazione regionale obblighi di informazione più stringenti e termini certi entro i quali dare ad essi esecuzione. Precisamente, la decisione prevede che gli Stati interessati debbano tempestivamente informare gli altri membri dell'avvio di ogni negoziato diretto alla conclusione di un accordo di integrazione regionale, della eventuale conclusione dell'accordo stesso, nonché di ogni modifica apportata ad accordi già in vigore⁸⁸.

Per quanto riguarda i tempi delle notifiche, la decisione stabilisce che queste debbano intervenire, in linea di massima, subito dopo la ratifica dell'accordo e comunque prima della sua attuazione⁸⁹. Un ruolo rilevante viene assegnato al Segretariato dell'OMC, chiamato a raccogliere tutte le informazioni rilevanti e a renderle disponibili agli Stati membri, nonché a fornire un particolare supporto tecnico ai Paesi in via di sviluppo⁹⁰.

⁸⁷ WT/L/671, *Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements*, 18 December 2006. Cfr. In proposito FABBRICOTTI A., *Gli accordi*, cit., pp. 46-49 e pp. 103-105. Quanto alle proposte avanzate dagli Stati membri in seno al *Negotiating Group on Rules* prima dell'adozione della decisione del 2006 in ordine alla riforma degli obblighi di notifica e all'irrobustimento delle garanzie di trasparenza, v. il documento inviato dal Cile, TN/RL/W/16, *Submission on Regional Trade Agreements*, 10 July 2002, par. 4-8; quello inviato dall'India, TN/RL/W/114, cit. par. 10-11; e quello inviato congiuntamente da Australia, Cile, Hong Kong, Cina, Corea e Nuova Zelanda, TN/RL/W/117, *Submission on Regional Trade Agreements*, 11 June 2003.

⁸⁸ WT/L/671, cit., rispettivamente par. 1 e par. 14-17. Si è parlato in proposito di un sistema di pronta informazione ("Early Announcement"), il quale però non pregiudica "the substance and the timing of the notification required under Article XXIV of the GATT 1994, Article V of the GATS or the Enabling Clause" né limita "Members' rights and obligations under the WTO agreements in any way". *Ibidem*, par. 1. Cfr. FABBRICOTTI A., *Gli accordi*, cit., p. 103.

⁸⁹ "The required notification of an RTA by Members that are party to it shall take place as early as possible. As a rule, it will occur no later than directly following the parties' ratification of the RTA or any party's decision on application of the relevant parts of an agreement, and before the application of preferential treatment between the parties". WT/L/671, cit., par. 3.

⁹⁰ *Ibidem*, rispettivamente par. 2, 6, 7, 8, 9, 12, 17 e par. 19.

9.2. Il controllo c.d. “quasi giurisdizionale”.

Accanto al controllo politico si colloca il secondo tipo di controllo sulla compatibilità degli accordi di integrazione economica regionale, quello di tipo “quasi giurisdizionale”, che si realizza attraverso il ricorso al sistema di soluzione delle controversie dell’OMC. In realtà la strada del contenzioso OMC si è dimostrata percorribile solo in questi ultimi anni, e precisamente a partire da quanto decretato dall’Organo di Appello nel rapporto relativo al caso *Turkey Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products* del 22 ottobre 1999⁹¹.

Giova ricordare a questo proposito che il Panel aveva dichiarato la propria incompetenza a valutare la conformità di accordi di integrazione regionale con le disposizioni dell’art. XXIV⁹², per quanto riguardava diversi accordi in virtù dei quali la Comunità europea concedeva trattamenti preferenziali alle importazioni di agrumi da alcuni Stati del bacino del Mediterraneo. Secondo il Panel, l’esistenza di un meccanismo speciale di controllo e di soluzione delle controversie quale quello previsto dell’art. XXIV, paragrafo 7, impediva l’utilizzazione delle procedure generali di soluzione delle controversie contemplate all’art. XXIII del GATT. Il nodo centrale verteva sul controverso carattere di specialità e quindi sulla presunta prevalenza rispetto agli strumenti predisposti sulla base dell’art. XXIII GATT del meccanismo di controllo previsto dal paragrafo 7 dell’art. XXIV. Esso è stato risolto con l’intesa del 1994, il cui paragrafo 12 dispone che possa essere fatto ricorso al meccanismo generale per la soluzione delle controversie “relativamente a qualsiasi questione che sorga in applicazione delle disposizioni dell’art. XXIV”.

⁹¹ Doc. /WT/DS34/AB/R. cit.

⁹² Si tratta del rapport EEC_ *Tariff Treatment of Citrus Products from Certain Mediterranean Countries* del 1985, in Doc. L/5776/, del 7 febbraio 1985. Per un esauriente commento, si rinvia a HUDEC R.E., *Enforcing International Trade Law: The Evolution of The Modern GATT Legal System*, Salem-New Hampshire, 1993, pp. 157-161; COTTIER T. NADAKAVUKAREN SCHEFER K., *Non_Violation Complaints in GATT/OMC Dispute Settlement*, in Petersmann E. U., (edited by), *International Trade Law and the GATT/OMC Dispute Settlement System*, Kluwer Law International, London, 1997, pp. 143-83, pp. 175 e 179; PETERSMANN E.U., *The GATT/OMC Dispute Settlement System, International Law, International Organizations and Dispute Settlement: Kluwer Law International*. London, 1997, cit., pp. 160-164; sulla controversia all’origine, si vedano HUDEC R.E., *The GATT Legal System and the World Trade Diplomacy*, New York, 1975, pp. 232-233; GAINES D.B. SAWYER W.C. SPRINKLE R., *EEC Mediterranean Policy and U.S. Trade in Citrus*, in *JWTL* 1981, pp. 431-439.

Tuttavia, anche questo strumento, nonostante la formulazione chiara ed il linguaggio categorico, ha fornito l'appiglio per avanzare nuove contestazioni alla competenza delle istanze "contenziose" a pronunciarsi sulla conformità delle intese commerciali regionali con il sistema multilaterale degli scambi⁹³.

Tale atto, secondo una prima giurisprudenza, andava interpretato alla luce del principio dell'equilibrio istituzionale, nel senso che gli organi di soluzione delle controversie, il Panel o l'Organo di Appello, pur avendo una competenza illimitata quanto all'interpretazione e applicazione dell'art. XXIV, avrebbero dovuto in qualche modo "astenersi" dal pronunciarsi sulla compatibilità di un determinato accordo regionale nel suo complesso con le regole GATT/OMC⁹⁴.

Tale ultimo compito sarebbe rientrato invece tra le funzioni specifiche di alcuni organi per così dire "politici" in particolare, del Comitato per gli accordi commerciali regionali (CRTA). Inoltre, detta questione complessiva non avrebbe potuto propriamente intendersi come una "misura",⁹⁵ ascrivibile in quanto tale alla competenza dei panels ai sensi dell'intese sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie.

Ne sarebbe conseguita una limitazione delle vie di accesso al meccanismo per la soluzione delle controversie alle sole questioni vertenti sulla compatibilità di singole misure specifiche adottate nel quadro di un determinato accordo di integrazione regionale⁹⁶.

Ma l'Organo di Appello, ha rovesciato questa prospettiva nel caso *Turkey Textiles*, opponendo al principio dell'equilibrio istituzionale il criterio del c.d. doppio binario⁹⁷, riprendendo e sviluppando la decisione di poco precedente adottata nel caso *India – Quantitative Restriction*, affermando per la prima volta, in base di tale criterio, che i due tipi di controlli, quello generale o "quasi arbitrale" e quello speciale o "politico" dovrebbero rendersi accessibili agli Stati membri dell'OMC. Pertanto un ricorso al meccanismo per la soluzione delle controversie

⁹³ Ad esempio le argomentazioni prodotte dall'India dinanzi al *Panel* denominato *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, in Doc WT/DS90/R del 6 aprile 1999, paragrafi 3.109-3.117.

⁹⁴ Per un approfondimento, Cfr. ROESSLER F., *The institutional balance between the judicial and political organs of the WTO*, in Bronckers, M., e Quick, R. (a cura di), *New Directions in International Economic Law. Essays in Honour of John H. Jackson*, Boston, The Hague: Kluwer Law International, 2000, cit, pp. 325-345.

⁹⁵ Circa tale requisito, vd. Organo di Appello, *Guatemala – Anti-dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico*, in Doc. WT/DS60/AB/R, del 25 novembre 1998, paragrafi 76.86.

⁹⁶ Per questa prima giurisprudenza, vd. Panel Report, *Turkey – Textiles*, in Doc WT/DS34/R. cit., paragrafi 9.52-9.53.

⁹⁷ Cfr. WT/DS34/AB/R, cit, paragrafo 60.

non impedirebbe né pregiudicherebbe che della stessa questione fosse investito anche il CRTA, e viceversa.

La giurisprudenza dell'Appellate Body ha chiarito, a partire dal noto caso Turkey Textiles, le condizioni in presenza delle quali l'art. XXIV può legittimamente rappresentare una defence rispetto all'adozione di una misura altrimenti incompatibile con una o più disposizioni degli accordi contemplati: anzitutto, la misura in questione deve essere posta in essere in vista della formazione di un'unione doganale o di un'area di libero scambio che si conformi ai requisiti dettati dai parr. 5 e 8 dell'art. XXIV, e inoltre, deve risultare indispensabile per la realizzazione dell'integrazione, nel senso che essa sarebbe di fatto impedita dall'assenza di una siffatta misura⁹⁸.

⁹⁸ La decisione dell'Organo d'appello nella controversia citata è una vera e propria pietra miliare nella giurisprudenza OMC in materia di integrazioni regionali. Il caso riguardava determinate misure concernenti i prodotti tessili e l'abbigliamento poste in essere dalla Turchia in vista della conclusione di un accordo per la realizzazione di un'unione doganale con la Comunità europea. La Turchia aveva infatti armonizzato le proprie tariffe e le proprie restrizioni quantitative su tali prodotti a quelle attuate dalla CE, suscitando le proteste dell'India che riteneva l'imposizione di queste restrizioni quantitative incompatibile con gli artt. XI e XIII del GATT e con l'art. 2, par. 4 dell'*Agreement on Textiles and Clothing* (ATC). Poiché le difese della Turchia erano fondate proprio sull'art. XXIV del GATT, l'Organo d'appello ebbe modo di approfondire diversi aspetti relativi all'interpretazione del suddetto articolo. Esso poté così affermare che la regola per cui "the provisions of this Agreement shall not prevent (...) the formation of a customs union or of a free-trade area", prevista dal par. 5 dell'art. XXIV, debba essere intesa nel senso che "the provisions of the GATT 1994 shall not make impossible the formation of a customs union" di modo che "Article XXIV may, under certain conditions, justify the adoption of a measure which is inconsistent with certain other GATT provisions, and may be invoked as a possible "defence" to a finding of inconsistency". WT/DS34/AB/R, *Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, Report of the Appellate Body*, 22 October 1999, par. 46.

La necessaria sussistenza delle due condizioni indicate nel testo è stata così formulata dall'Appellate Body: "we are of the view that Article XXIV may justify a measure which is inconsistent with certain other GATT provisions. However, in a case involving the formation of a customs union, this "defence" is available only when two conditions are fulfilled. First, the party claiming the benefit of this defence must demonstrate that the measure at issue is introduced upon the formation of a customs union that fully meets the requirements of sub-paragraphs 8(a) and 5(a) of Article XXIV. And, second, that party must demonstrate that the formation of that customs union would be prevented if it were not allowed to introduce the measure at issue. Again, *both* these conditions must be met to have the benefit of the defence under Article XXIV". *Ibidem*, par. 59.

A proposito delle concrete circostanze del caso e delle condizioni individuate dalla decisione dell'Organo d'appello v. estesamente PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto*, cit., p. 509 ss. Cfr. Anche GANTZ D.A., *Regional Trade Agreements*, cit., pp. 46-47; FABBRICOTTI A., *Gli accordi*, cit., pp. 85 ss. e pp. 108-110; *Id.*, *Gli accordi di*

Tuttavia, le funzioni e gli effetti del ricorso ai due diversi procedimenti di controllo restano profondamente diversi. Infatti, come è stato correttamente rilevato, l'eventuale decisione di non conformità dell'integrazione regionale con le regole dettate dai parr. 5 e 8 dell'art. XXIV adottata in sede contenziosa comporta, non già la necessità di riformare l'integrazione stessa al fine renderla compatibile con le suddette regole, bensì semplicemente il limitato effetto processuale della non invocabilità dell'art. XXIV con conseguente condanna della specifica misura contestata⁹⁹. In sostanza, alla luce dei principi sanciti in via giurisprudenziale, è ben difficile immaginare che gli organi di soluzione delle controversie siano in concreto capaci di decidere in modo diretto della compatibilità di un'organizzazione economica regionale nel suo complesso con il diritto OMC.

Ma nemmeno è prospettabile l'ipotesi di una pronuncia di non conformità con riferimento ad una singola misura promossa ed attuata in seno ad un'organizzazione commerciale regionale. Il ricorso all'art. XXIV, concepito ora essenzialmente come una "defence" rispetto alla violazione di altre disposizione del GATT/OMC, non potrà infatti che tradursi, se infondato, nella sintetica constatazione che tale o tal'altra misura, la quale non sia conforme ad una o più regole del GATT/OMC, non si giustifica alla luce dell'art. XXIV¹⁰⁰.

Queste considerazioni circa il carattere indiretto e secondario del controllo relativo alla compatibilità degli accordi commerciali regionali svolto dagli organi del contenzioso OMC, valgono evidentemente anche con riferimento ai parametri di legittimità forniti dalle disposizioni dell'art. V del GATS e della clausola di abilitazione.

integrazione economica regionale ed il GATT/OMC. L'attivazione del regolamento delle controversie, in *Dir. comm. int.*, 2001, pp. 793-810, p. 798 ss.; TEVINI A., *Article XXIV*, cit., pp. 234-235; TRACHTMAN J.P., *International trade: regionalism*, in Guzman A.T. Sykes A.O., *Research Handbook in International Economic Law*, Cheltenham, 2007, cit., pp. 164-166; MARCEAU G. REINMAN C., *When and How Is a Regional Trade Agreement Compatible with the WTO?*, in *LIEI*, 2001, cit., p. 312 ss.; CHO S., *Breaking the Barrier Between Regionalism and Multilateralism: A New Perspective on Trade Regionalism*, in *Harvard ILJ*, 2001, cit., p. 445 ss.; BARTELS L., *WTO Dispute Settlement Practice*, cit., pp. 266-271; HAFEZ Z., *Weak Discipline: GATT Article XXIV and the Emerging WTO Jurisprudence on RTAs*, in *North Dakota LR*, 2003, cit., p. 905-911.

⁹⁹ In questo senso FABBRICOTTI A., *Gli accordi di integrazione economica regionale ed il GATT/OMC*, cit., p. 800.

¹⁰⁰ Paragrafo 65; *Panel Report, Canada_Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, in Doc. WT/DS139/R_ WT/DS142/R, dell' 11 febbraio 2000, paragrafo 11.1 lett. (b) e (h).

10. Interpretazione e applicazione delle norme del GATT/OMC sulle intese economiche regionali (art. XXIV).

Il testo dell'art. XXIV del GATT è già di per sé lungo e frastagliato, e sembra necessario procedere adesso ad un esame di alcuni dei principali problemi interpretativi sollevati dalle disposizioni di questo articolo mediante l'analisi della prassi. Tale prassi interpretativa e applicativa consiste innanzitutto nell'intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV del 1994; in alcuni casi, ma rari, nei rapporti degli organi per la soluzione delle controversie dell'OMC, ma più profusamente, nei verbali delle discussioni che si sono svolte in seno agli organi c.d. politici, ed in particolare il CRTA.

10.1. *To substantially all the trade*

Come già detto, nel paragrafo 8 dell'art. XXIV è stabilito un obbligo verso l'interno, che riguarda sia le unioni doganali (lett. a-i) sia le zone di libero scambio il quale (lett. b) impone agli Stati membri che l'abolizione fra di loro delle imposizioni doganali e delle altre regolamentazioni restrittive del commercio sia effettuata "per l'essenziale degli scambi commerciali". Tale espressione solleva, sul piano interpretativo, il problema di individuare il metodo più idoneo a quantificare il volume degli scambi che deve essere liberalizzato¹⁰¹.

La semplice lettura della norma non chiarisce se la "parte essenziale degli scambi commerciali" debba essere individuata mediante l'utilizzo di criteri quantitativi o qualitativi. Da un lato, applicando il criterio c.d. quantitativo, la misura "essenziale" è data da un limite percentuale che si avvicina il più possibile alla totalità del volume complessivo degli scambi e al di sopra del quale deve essere mantenuto il processo di liberalizzazione del commercio. Da un altro lato applicando il criterio c.d. qualitativo, il quale il requisito "essenziale" è raggiunto quando tutti i settori di produzione sono stati presi in considerazione nel piano di liberalizzazione. Quantomeno, quando tutti gli ambiti produttivi più importanti per le economie degli Stati parti dell'accordo siano oggetto delle riduzioni degli ostacoli al commercio.

Il preambolo dell'Intesa sull'interpretazione dell'art. XXIV del GATT si limita a riconoscere il contributo delle unioni doganali e delle aree di libero scambio all'espansione del commercio mondiale lasciando

¹⁰¹ In argument, si vedano, tra gli altri, JACKSON J.H., *World Trade*, p. 607 ss.; IMHOOF R.S., *Le GATT*, p. 65 ss.; HUBER J., *The Practice of GATT, The practice of GATT in examining regional arrangements under article XXIV*, in *Journal of Common Market Studies*, 1981, volume 19, p. 281 ss.

sostanzialmente impregiudicata la scelta del metodo e irrisolto, comunque, il problema del modo in cui i due criteri, qualitativi e quantitativi, debbano interagire.

Sul punto l'Appellate Body si è pronunciato proprio nella decisione del caso Turkey Textiles, senza favorire nessuno dei due criteri alternativi di calcolo del suddetto volume, quello quantitativo e quello qualitativo, bensì propendendo per un metodo cumulativo che tenga conto di entrambi¹⁰².

Il CRTA in considerazione della confusione e delle profonde differenze di vedute ha inserito la formula (to substantially all the trade) tra le "systemic issues" che, per le ripercussioni che possono avere sugli scambi multilaterali, necessitano, più di altri temi, di essere attentamente studiate.

La prassi del CRTA relativa al controllo di conformità delle singole intese regionali, come del resto quella dei Working Parties che l'hanno preceduto in tale compito, dimostra tuttavia un uso prevalente del criterio qualitativo rispetto a quello quantitativo¹⁰³.

Il problema non può essere risolto che facendo leva su di un metodo cumulativo che tenga conto di entrambi i criteri (come nel caso Turkey Textiles). Ma di fatto, l'utilizzazione del criterio quantitativo presenta ancora l'inconveniente dell'incertezza riguardo alla soglia percentuale al

¹⁰² L'Organo d'appello ha in primo luogo chiarito che: "'substantially all the trade" is not the same as *all* the trade, and also that "substantially all the trade" is something considerably more than merely *some* of the trade", confermando sul punto la precedente decisione del panel in base alla quale: "[t]he ordinary meaning of the term "substantially" in the context of sub-paragraph 8(a) appears to provide for both qualitative and quantitative components". WT/DS34/AB/R, cit., rispettivamente parr. 49 e 50. Il medesimo metodo di calcolo cumulativo è stato considerato applicabile anche nell'attuazione dell'obbligo di adottare "substantially the same duties and other regulations of commerce" posto in capo agli Stati membri di un'unione doganale. Secondo l'Appellate body: "sub-paragraph 8(a)(ii) does *not* require each constituent member of a customs union to apply *the same* duties and other regulations of commerce as other constituent members with respect to trade with third countries; instead, it requires that *substantially the same* duties and other regulations of commerce shall be applied"; pertanto, sempre richiamando la decisione del panel, tale Organo ha ritenuto che: "the expression "substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the Members of the [customs] union" would appear to encompass both quantitative and qualitative elements, the quantitative aspect more emphasized in relation to duties". *Ibidem*, par. 50. Cfr. PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto*, cit., pp. 515-516; TEVINI A., *Article XXIV*, cit., pp. 228-230 e p. 232; MARCEAU G. REINMAN C., *When and How*, cit., pp. 317-318; MITCHELL A.D. LOCKHART N.J.S., *Legal requirements*, cit., p. 96; HAFEZ Z., *Weak Discipline*, cit., p. 893-894.

¹⁰³ Secondo l'Appellate Body, infatti "a higher degree of sameness is required by the terms of sub_paragraph 8 lett, (a) (ii)" (Cfr. Doc. WT/DS34/AB/R, par. 50).

di là della quale, per portare l'accordo in linea con il par. 8 dell'art. XXIV, il volume degli scambi tra le parti deve essere liberalizzato, sicché il criterio qualitativo finisce con l'acquistare il maggiore rilievo e ricevere una applicazione più puntuale e sistematica.

10.2. “*Other regulations of commerce*”.

Questa espressione si trova sia nel par. 5 che nel par. 8 dell'art. XXIV. Come abbiamo visto, nel par. 8 questa espressione indica misure che appaiono come restrittive del commercio tra gli Stati parti dell'accordo regionale e che devono essere abolite, mentre nel par. 5 trattasi di regole, pure di carattere restrittivo, applicate nei confronti degli Stati terzi rispetto all'accordo regionale.

Determinare il significato e la portata dell'espressione è stato uno dei problemi interpretativi, più importanti, in particolare quello di sapere se in tale espressione possono rientrare, da una parte, le regole sull'origine delle merci, e dall'altra parte, le misure di restrizione quantitativa, come per esempio le quote all'importazione.

Nel caso *Turkey Textiles* sia il panel che l'Organo di appello hanno ammesso che entro certi limiti, l'adozione di regole sull'origine delle merci da parte anche di uno Stato membro di una unione doganale o una zona di libero scambio può rappresentare una valida misura (in quanto alternativa alle restrizioni quantitative) per impedire ogni possibile deviazione degli scambi commerciali¹⁰⁴.

Tale conclusione potrebbe essere stata suggerita dalla considerazione, già prospettata da alcuni autori, che le regole di origine non sarebbero mai illecite, almeno formalmente, dal momento che mancano a tutt'oggi regole sostanziali OMC che ne pretendano in qualche misura l'uniformità a livello globale¹⁰⁵.

Sulla questione se le regole di origine rientrano tra le “altre regolamentazione del commercio” di cui all'art. XXIV si è poi prodotta una vera e propria spaccatura in seno al CRTA¹⁰⁶. La discussione in questa sede si è spinta di recente fino a ipotizzare una diversa valutazione della legittimità di tali regole a seconda del metodo utilizzato per determinare la provenienza regionale del prodotto nonché la

¹⁰⁴ Cfr. *Appellate Body, Turkey Textiles*, par. 62.

¹⁰⁵ Così ed esempio, SACERDOTI G.E., *Nuovi regionalismi e regole del GATT dopo dell'Uruguay Round*, in Sacerdoti G.E. Alessandrini S., (a cura di), *Regionalismo economico e sistemi globali degli scambi*. Milano, 1994, p. 19 ss.; NAGARAJAN N., *Regionalism and the WTO. New Rules for the Game?*, *Economic Paper 128 of the European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, Bruxelles-Luxembourg 1998, p. 17.

¹⁰⁶ Vd. FABBRICOTTI A., *Gli accordi di integrazione economica*, 2000, p. 313.

necessità di procedere ad un giudizio caso per caso¹⁰⁷. In definitiva, dunque, il sopra discusso quesito non sembra aver ancora trovato una risposta univoca.

Mentre le restrizioni quantitative vietate dagli articoli XI e XII del GATT, sono contrarie al sistema di regole GATT/OMC, il loro divieto subisce una deroga in alcune circostanze particolari, tra le quali, più significativamente, quella contenuta nell'art. XIX, che prevede la sospensione dagli obblighi del GATT nel caso che l'importazione eccessiva di un determinato prodotto arrechi un grave pregiudizio ad un settore produttivo nazionale (la clausola di salvaguardia).

Quindi è essenziale distinguere il significato dell'espressione "altre regolamentazione del commercio" e vedere se le restrizioni quantitative sono comprese in questa espressione.

Nel par. 8 il disposto dell'art. XIX GATT non è espressamente elencato tra le eccezioni previste in quel paragrafo. Questo silenzio è stato talvolta interpretato "alla lettera" dagli Stati partecipanti ad una intesa di integrazione regionale, al fine di giustificare un'applicazione discriminatoria o selettiva della misura restrittiva di cui all'art. XIX, che avrebbe escluso dalla lista dei destinatari i loro partners commerciali regionali. D'altra parte, i Paesi terzi hanno puntualmente contrapposto a questa tesi quella secondo cui la lista di disposizioni che viene menzionata al par. 8 sarebbe meramente esemplificativa e non esaustiva e che, perciò, l'art. XXIV non dispenserebbe i membri di un'area economica integrata dall'obbligo di applicare le restrizioni quantitative in maniera non discriminatoria¹⁰⁸.

Sull'argomento del rapporto tra gli articoli XIX e XXIV, gli organi per le soluzioni delle controversie hanno di recente elaborato la teoria del principio del parallelismo. Secondo tale principio ci vuole una simmetria tra le importazioni che vengono prese in considerazione ai fini della valutazione del "serio pregiudizio" per un determinato settore produttivo nazionale effettuata dallo Stato interessato ad avvalersi dell'art. XIX, e le importazioni alle quali deve applicarsi la misura di salvaguardia in questione.

Risulta, che lo Stato parte di un accordo di integrazione regionale potrebbe applicare selettivamente dette misure, in modo tale da escludere i suoi partners commerciali regionali, ma solo se le importazioni da

¹⁰⁷ Cfr. Doc WT/REG/W/37, del 2 marzo 2000, parr. 6 e 31.

¹⁰⁸ Sul punto, BESTAGNO F., *Le clausole di salvaguardia economica nel diritto internazionale*, Milano, 1998, p. 112 ss.; PACE V., *L'Organisation Mondiale du Commerce et le Renforcement de la Réglementation Juridique des Échanges Commerciaux*, Paris, 2000, p. 323 ss.; e anche *ante*, Cap. VI, sez. IV, 7.

questi Paesi non erano state prima calcolate tra quelle che avevano determinato il raggiungimento del “serio pregiudizio”¹⁰⁹.

L’elaborazione del principio del parallelismo, da parte degli organi del contenzioso, dimostra quanto meno come l’art. XXIV di per sé non precluda l’applicazione all’interno di una unione doganale o area di libero scambio di misure restrittive che si giustificano sulla base dell’art. XIX del GATT.

Questa prima conclusione lascia tuttavia ancora impregiudicato il problema se le restrizioni quantitative siano regolamentazioni restrittive che vanno abolite anche ai sensi del par. 8, lett (a, i) e (b), fermo restando l’eccezione, sottintesa e non espressa, dell’art. XIX, oppure non lo siano, e allora il silenzio sull’art. XIX è del tutto comprensibile e giusto. Sembra preferibile la seconda interpretazione, più rigorosa e coerente con la lettera delle singole norme e con le diverse parti del GATT, considerando che le restrizioni quantitative sono vietate da altre disposizioni dell’Accordo generale. Che dette restrizioni non siano propriamente “bandite” nei rapporti tra Stati partecipanti ad intese economiche regionali, ma abbiano invece un certo grado di tolleranza, si desume anche dalla circostanza che, sempre stando alla ricostruzione fornita dagli organi del contenzioso, l’art. XXIV funge da semplice argomento difensivo, e, in quanto tale, potrebbe essere come potrebbe non essere invocato e fatto valere.

A proposito del par. 5 e in particolare la lett. (a), si deve solo aggiungere quanto sembra emergere dalla prassi del CRTA, e cioè che la disposizione in esame vieterebbe in ogni caso l’introduzione di “nuove” o “più restrittive” quote all’importazione, che fossero legittimate da altre disposizioni del GATT.

A conferma di ciò può essere portato l’esempio dell’unione doganale tra la Comunità Europea e la Turchia fondato sull’Accordo di associazione: per rispondere alle obiezioni sollevate da numerose delegazioni riguardo alle quote fissate dall’accordo per l’importazione dei prodotti tessili in Turchia, le parti hanno dovuto dimostrare che l’ammontare di tali quote era superiore a quello delle esistenti prima della costituzione dell’unione.

¹⁰⁹ Cfr. i rapporti dei Panels, puntualmente confermati dall’Organo di Appello, nei casi *Argentina_safeguard Measures on Imports of Footwear* (“*Argentina Footwear*”), in Doc. WT/DS121/R del 25 giugno 1999, par. 8.87; *United States_Definitve Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten From the European Communities*, in Doc. WT/DS166/R del 31 luglio 2000, parr. 8.181-8.182: nonché il recentissimo rapporto del *Panel* nel caso *United States_Definitive Safeguard Measures on Imports of Cicular Welded Carbon Quality Line Pipe From Korea*, in Doc. WT/DS202/R del 29 ottobre 2001, parr. 7.162-7.171.

È stato perciò consentito alle parti di mantenere delle misure di limitazione quantitativa, purché non più restrittive di quelle in vigore prima dello stabilimento dell'unione doganale¹¹⁰.

10.3. “*Substantial sectoral coverage*”.

I problemi interpretativi si trovano anche nell'art. V GATS, e fino adesso non sono ancora mai stati affrontati approfonditamente in sede contenziosa OMC. In pratica l'unico rapporto in cui il Panel risulta essersi pronunciato è quello nel caso Canada- Certain Measures Affecting the Automotive Industry¹¹¹.

L'espressione “copertura di un numero sostanziale di settori” contenuta nell'art. V GATS, corrisponde, con riferimento alla liberalizzazione dei servizi, all'espressione “per l'essenziale degli scambi” che abbiamo già vista nel par. 8 dell'art. XXIV GATT. Diverse delegazioni avevano messo in evidenza, durante la negoziazione del GATS, che la compilazione da parte degli Stati di statistiche riguardanti i servizi (sulla produzione, distribuzione e flussi commerciali) per facilitare il controllo da parte dell'OMC non era un'operazione semplice e che le tabelle esistenti erano spesso inutilizzabili a scopi comparativi perché gli Stati applicavano metodi di calcolo differenti.

Queste preoccupazioni sono state prese in considerazione e hanno dato luogo alla nota esplicativa n.1 a piè di pagina dell'art. V che specifica come la condizione della “copertura di un numero sostanziale di settori” debba intendersi “in termini di numero di settori, volume di scambio interessati e modalità di fornitura” e precisa che “per soddisfarla, gli accordi non dovrebbero prevedere l'esclusione a priori di determinate modalità di fornitura”.

Un terzo criterio è stato aggiunto, accanto a quelli quantitativo e qualitativo, quello relativo alle modalità di fornitura. E durante l'esame da parte del CRTA degli accordi stipulati dalla Comunità europea con l'Ungheria e la Polonia e la Slovacchia ad esempio, è stato fatto giustamente notare che la maggiore parte delle disposizioni dei tali intese verteva sulla terza modalità di fornitura, vale a dire sulla presenza commerciale di un prestatore di servizi di uno Stato contraente nel territorio di un altro Stato contraente, mentre veniva ignorata la liberalizzazione del movimento delle persone fisiche, che era la ragione

¹¹⁰ Cfr. Doc. WT/REG/W/16, del 26 maggio 1997, par. 50.

¹¹¹ *Canada Automotive Industry*, in Doc. WT/DS139/R-WT/DS142/R dell'11 febbraio 2000.

per cui la condizione dell' espressione "copertura di un numero sostanziale di settori" non risultava soddisfatta¹¹².

Non è chiaro se nell'ambito dei servizi vi sia una effettiva preminenza di uno dei criteri, quantitativo e qualitativo, sull'altro. E si vede, che nel caso *Canada Automotive Industry*, il *panel* pare aver messo l'accento non già sul criterio qualitativo, bensì su quello quantitativo.

10.4. "Substantive business operations".

Il par. 6 dell'art. V, prevede che un prestatore di servizi di un qualsiasi altro Stato, il quale sia riconosciuto persona giuridica secondo le leggi di uno Stato parte di un accordo di integrazione regionale, debba beneficiare del trattamento previsto da tale accordo, purché esso svolga un'"attività commerciale sostanziale" nel territorio delle parti contraenti dello stesso. Quelle che possono definirsi come le "regole di origine" nel settore del commercio dei servizi devono dunque tener conto dell'entità del volume di attività svolta dalla società di servizi all'interno dell'area regionale considerata.

Il CRTA ha cercato di far luce su questa espressione, e si è chiesto perciò agli Stati quali siano i criteri stabiliti nelle loro legislazioni per l'attribuzione della personalità giuridica e quali quelli utilizzati per specificare la nozione di "attività commerciale sostanziale"¹¹³.

Perplessità forse maggiori circa la compatibilità con il par. 6 dell'art. V GATS sono state manifestate in seno al CRTA a proposito della disposizione dell'art. 1113 del NAFTA, che stabilisce che i benefici del capitolo sugli investimenti dell'accordo possono essere negati ad un investitore di uno Stato terzo se il Paese NAFTA che ha rifiutato di concedere tale trattamento vantaggioso non ha relazioni diplomatiche con tale Stato, oppure ha adottato delle sanzioni economiche nei suoi confronti. Riguardo a questi punti non risulta che gli Stati facenti parte del NAFTA abbiano ancora dato delle risposte esaurienti¹¹⁴.

Il Comitato ha poi evidenziato, nell'ambito dello studio delle "systemic issues", altre questioni la cui soluzione preliminare viene ritenuta essenziale per la corretta interpretazione dell'espressione "attività commerciale sostanziale".

Ci si interroga se sia indispensabile che, per poter beneficiare della parità di trattamento, il fornitore di servizi dello Stato terzo abbia la sede principale dell'impresa in uno degli Stati partecipanti all'integrazione regionale o se sia sufficiente che vi stabilisce una filiale; inoltre, se esso

¹¹² Cfr. WT/REG18/M/3/Corr.1, del 15 gennaio 1998, par.B.

¹¹³ Cfr. Doc. WT/REG/W/14, del 6 maggio 1997, parte II, par. 2.

¹¹⁴ Cfr. Docs. WT/REG4/1/Add.2, del 15 ottobre 1996, domanda 20; WT/REG4/M/4, del 16 aprile 1997, parr. 13-14.

debba commerciare con gli altri Stati che fanno parte dell'accordo in questione¹¹⁵.

¹¹⁵ Cfr. Doc. WT/REG/W/37, par. 101.

Capitolo secondo

L'Unione Doganale Europea

Sezione I

Il divieto di dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente.

1. Introduzione.

Uno degli strumenti per la realizzazione degli scopi della Comunità Economica Europea (CEE), istituita con il Trattato di Roma del 1957, consisteva nell'instaurazione di un mercato comune. Il Mercato Comune assumeva la funzione di mezzo principale di cui la Comunità disponeva per raggiungere le sue finalità di sviluppo economico e di integrazione tra gli Stati membri¹¹⁶.

Di mercato comune aveva parlato prima del Trattato della Comunità Economica Europea soltanto il Trattato firmato a Parigi il 18 Giugno 1951, istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), con riferimento ad una realtà alquanto differente; infatti il mercato comune CECA era strettamente settoriale e non comportava, a differenza del mercato comune CEE, una vera e propria Unione doganale perché privo di una protezione uniforme nei confronti degli Stati terzi¹¹⁷. Il mercato comune venne gradualmente instaurato attraverso l'attuazione delle azioni e delle politiche elencate nell'art. 3 del Trattato della Comunità Economica Europea¹¹⁸ (mentre l'art. 8 stabiliva che ciò

¹¹⁶ “La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.”. Art. 2 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea.

¹¹⁷ Vedi, DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo, cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza e aiuto di stato*, Milano, 2006, pp. 35-36.

¹¹⁸ Art. 3 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, “ai fini enunciati all'articolo precedente, l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato:

- a) l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente,
- b) l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi,
- c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali,
- d) l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura,
- e) l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti,

dovesse avvenire entro la fine del periodo transitorio, cioè entro il 31 dicembre 1969). L'attuazione di tutte le azioni e di tutte le politiche non basta a rendere il mercato comune sufficientemente simile ad un mercato interno. Il raggiungimento di questo ulteriore traguardo dipendeva dal contenuto e dall'intensità di tali azioni e di tali politiche.

La nozione di "mercato interno", fondata sull'eliminazione tra gli Stati membri degli ostacoli alle quattro libertà fondamentali: la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, fu introdotta nel Trattato CEE dall'Atto Unico Europeo (AUE) firmato il 17 febbraio 1986 e dal Libero Bianco con cui la Commissione propose di realizzare il "completamento del mercato interno" entro il 31 dicembre 1992.

Quindi, la nozione del mercato interno fu aggiunta a quella di mercato comune già presente nella versione originaria di numerose disposizioni del Trattato CEE, a partire dall'art. 2, abrogato dal Trattato di Lisbona e sostituito, nella sostanza, dall'art. 3 del Trattato dell'Unione europea (TUE).

Nonostante il tentativo di dettare una disciplina uniforme effettuata con il Trattato di Lisbona, per molto tempo sono stati in uso una pluralità di termini intercambiabili. Pertanto è consentito fare ricorso all'uno o all'altro senza distinzioni, a meno che non sia il contesto ad imporlo¹¹⁹.

Il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, infine, elimina dal testo del TFUE ogni riferimento al mercato comune, sostituendovi sistematicamente il termine "mercato interno" e mettendo così a tacere gli interrogativi che erano sorti in passato circa la coincidenza o meno delle due denominazioni.

f) la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune,

g) l'applicazione di procedure che permettano di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti,

h) il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune,

i) la creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita,

j) l'istituzione di una Banca europea per gli investimenti, destinata a facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse,

k) l'associazione dei Paesi e territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale".

¹¹⁹ Vedi le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee: 9 agosto 1994, *Germania c. Consiglio*, C-359/92, Raccolta, I-3681, punti 2, 8, 36, 37 e 43; 5 ottobre 2000, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, C-376/98, ivi, I-8419, punto 82 ss. Vedi anche, MARINI L., *La libera circolazione delle merci*, in Tizzano (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, tomo I, Torino, 2000, p. 170.

2. I principi inerenti al funzionamento del Mercato Interno.

Il mercato interno si articola in quattro diversi settori: merci, persone, servizi e capitali. Ciascuno di essi è disciplinato da proprie regole, le quali tuttavia rispondono a un comune quadro di principi stabiliti dal TFUE.

Si tratta del principio della libera circolazione¹²⁰ che è direttamente applicabile, come emerge dal chiaro disposto delle norme del Trattato e come affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia¹²¹.

A tale principio si collega quello del mutuo riconoscimento¹²² che è considerato un principio fondamentale dell'ordinamento comunitario in base al quale l'attività di un'autorità di uno Stato membro produce effetti giuridici ai fini dell'accesso al mercato di un altro Stato membro. Ciò implica che, un Paese membro deve considerare una merce prodotta da

¹²⁰ Sulle libertà di circolazione si vedano, fra le varie opere di carattere generale: NASCIMBENE B., (a cura di), *La libera circolazione dei lavoratori*, 1998, Milano; WEISS F. WOOLDRIDGE F., *Free movement of persons within the European Community*, 2002, The Hague; WYATT D. DASHWOOD A., (edited by.), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 2000, London; CONDINANZI M., LANG A., NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, 2003, Milano; DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo*, 2006, Milano; CRAIG P. DE BURCA G., *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford, 2007; OLIVER P., *Free movement of goods in the European Union*, 2010, London; STROZZI G., (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, parte speciale*, 2010, Torino; TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2012.

¹²¹ La diretta efficacia delle norme comunitarie venne in luce nella giurisprudenza della Corte europea di giustizia per la prima volta nel 1962, con la sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 26/62, Raccolta, p. 1.

¹²² Sul principio del mutuo riconoscimento, vedi. Documento di lavoro della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2007; Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo “*Reciproco riconoscimento nel quadro del follow-up del piano d'azione per il mercato interno*” (COM 79970299); Risoluzione del Consiglio del 28 ottobre 1999 sul reciproco riconoscimento (GUUE, C 141 del 19 maggio 2000); Comunicazione interpretativa della Commissione “*Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro, applicazione pratica del mutuo riconoscimento*” (C/2003/3944- GUUE, C 265 del 4 novembre 2003). In dottrina sul mutuo riconoscimento: FISICHELLA D., *Il principio del mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione Europea*, in *D.U.E.*, 1999, pp. 53-73; MATTERA A., *L'articolo 30 du Traité CEE, la jurisprudence “Cassis de Dijon” et le principe de la reconnaissance mutuelle*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, pp. 113-171; ID., *Le principe de la reconnaissance mutuelle*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1998, pp. 5-17; NICOLIN S., *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005; GRASSI P., *Il principio del mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali nel diritto comunitario*, in *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze* (a cura di) Mangiameli S., Milano, 2006, p. 391.

un'impresa di un altro Stato membro in conformità alla propria legge nazionale alla stessa stregua di un bene fabbricato legalmente sul proprio territorio. Di conseguenza lo Stato membro di destinazione non può vietare la vendita sul proprio territorio di una merce legalmente prodotta e commercializzata in un altro Stato membro anche se tale merce è fabbricata secondo prescrizioni tecniche o qualitative diverse da quelle imposte ai prodotti nazionali. Tuttavia, lo Stato membro di destinazione, come si vedrà più avanti, può derogare e adottare misure che vietano o limitano l'accesso di tali beni al mercato nazionale a condizione che siano giustificate da motivi di cui dell'art. 36 TFUE o da esigenze imperative d'interesse generale riconosciute dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La prima libertà più importante per realizzare il mercato interno riguarda dunque la libera circolazione delle merci. La dimensione comunitaria dei mercati, si è sviluppata dal 1958 attraverso l'eliminazione delle barriere esistenti nel commercio dei prodotti industriali. Per raggiungere questo obiettivo fu creata l'Unione doganale in cui come si vedrà più avanti, i partecipanti si impegnano a non introdurre nei loro reciproci scambi dazi, tasse di effetto equivalente (che colpiscono unilateralmente e senza giustificazioni le merci) o restrizioni quantitative e a istituire una tariffa doganale esterna comune nei confronti di Stati terzi.

Furono pertanto formulati elenchi di prodotti con l'indicazione delle tariffe comuni e il 1° Gennaio 1961 gli Stati membri poterono effettuare il primo ravvicinamento dei dazi delle rispettive tariffe nazionali a quella della tariffa doganale comune: quest'ultima è stata compiutamente applicata a partire dal 1 luglio 1968¹²³.

L'applicazione di questa tariffa doganale esterna consente di considerare i prodotti originari dei Paesi terzi e regolarmente importati come merci

¹²³ Sulla tariffa doganale comune vedi il regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla tariffa doganale comune, vedi anche, CAPELLI F., *Principi generali e disposizioni specifiche in tema di determinazione del valore delle merci in dogana*, in *Dir. scambi internaz.*, 1985, p. 419 ss; GIFFONI M., *Il consolidamento dell'Unione doganale in vista della realizzazione del mercato unico*, in *Dir. scambi internaz.*, 1990, p. 259 ss.; JAQUEMART C., *La nouvelle douane européenne*, Paris, 1971; MIATELLO A., *Les zones franches, les institutions similaires et le droit _ communautaire*, in *Riv. dir. eur.*, 1982, p. 99 ss.; PANEBIANCO M., *l'Unione doganale*, in Pennacchini E.-Monaco R. Ferrari Bravo L. Pugliesi S., (a cura di). *Manuale di diritto comunitario*, Torino, II, 1984, p. 1 ss.; VAULON M., *L'union douanière de la Communauté économique*, Lussemburgo, 1985.

comunitarie, e quindi definiti prodotti in libera pratica senza essere soggetti a dazi interni¹²⁴.

Il divieto dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente ha contribuito a determinare la soppressione dei controlli fiscali sulle merci in transito alle frontiere fra gli Stati membri. L'esigenza di tali controlli è venuta meno per effetto della graduale armonizzazione delle legislazioni nazionali nel settore delle imposte indirette che in proposito stabilivano sistemi impositivi differenti¹²⁵.

Il Libro bianco aveva incluso tali controlli sia tra le barriere fiscali che tra le barriere fisiche al completamento del mercato interno. La loro scomparsa ha offerto un contributo significativo ad un'effettiva libera circolazione delle merci agevolando anche la libera circolazione delle persone.

Per quanto riguarda la soppressione delle barriere tecniche il Libro bianco ha scelto una soluzione fondata sull'applicazione di due strumenti: il principio del mutuo riconoscimento delle norme tecniche nazionali e l'armonizzazione di tali norme, distinguendo gli ostacoli che potevano essere superati mediante il mutuo riconoscimento dagli ostacoli che dovevano essere soppressi mediante l'armonizzazione¹²⁶.

Negli ultimi anni sono stati adottati una serie di provvedimenti volti a rafforzare l'effettiva attuazione del principio di mutuo riconoscimento. Si era infatti constatato che operatori economici e cittadini non erano sufficientemente consapevoli della portata del principio e delle sue conseguenze pratiche e non erano pertanto in grado di avvalersene pienamente.

Il Consiglio, con una risoluzione del 28 ottobre del 1999 sul reciproco riconoscimento, aveva pertanto invitato gli Stati membri ad elaborare le opportune misure per fornire agli operatori economici e ai cittadini un quadro efficiente per il reciproco riconoscimento¹²⁷.

¹²⁴ Secondo l'art 29 TFUE "Sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da Paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un rimborso totale o parziale di tali dazi e tasse". Art. 29 TFUE.

¹²⁵ Sulle armonizzazioni delle legislazioni nazionali relative alle imposte indirette vedi, COMELLI A., *L'armonizzazione fiscale e lo strumento della direttiva comunitaria in relazione al sistema dell'Iva*, in *Diretto e pratica tributaria*, 1998, p. 1590 ss; CALVO ORTEGA R., *Uguaglianza e non discriminazione*, in Di Pietro (a cura di) *per una costituzione fiscale europea*, Padova, 2008, p. 219 ss.

¹²⁶ Commissione delle Comunità europee, *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo*. Bruxelles, 14 giugno 1985, doc. COM (85) 310 def, p. 18, spec. par. 64 e 65.

¹²⁷ La risoluzione del 28 ottobre del 1999 sul reciproco riconoscimento (2000/C 141/02) in GUCE, C 141 del 19 maggio 2000).

La libera circolazione incontra, limiti, eccezioni, deroghe, determinate dalla necessità di far salvi interessi valutati come prevalenti rispetto al principio stesso. È consentito escludere dall'operatività del principio, i beni, che contrastano con interessi nazionali ritenuti prevalenti in singole situazioni concrete (salvaguardia dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica e della sanità pubblica e altri motivi previsti dai Trattati, nonché di esigenze imperative di interesse generale)¹²⁸.

Queste limitazioni si connotavano assai diversamente. La Corte di giustizia, con successiva giurisprudenza e a partire dal settore delle merci, che con minor difficoltà era stato per primo permeato dal principio, è riuscita a ricostruire un unico quadro normativo di riferimento per giustificare l'operatività delle limitazioni. L'attuale punto d'approdo è rappresentato dalla ormai datata sentenza del 30 novembre 1995, *Gebhard*¹²⁹, nella quale tali limiti vengono qualificati come "motivi imperiosi di interesse pubblico"¹³⁰.

Ai fini di stabilirne i parametri di legittimità la sentenza dichiara che "i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato devono soddisfare quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello stesso e di non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento."

Ancora una volta, come spesso accade quando si tratta di accertare la limitazione di un principio, ciò che l'autorità pubblica è chiamata a fare è applicare alla situazione concreta i principi di necessità e proporzionalità¹³¹.

¹²⁸ Vedi, SBOLCI L., *La libera circolazione delle merci*, in *Diritto dell'Unione europea*, (a cura di), Strozzi, Torino, 2010, p. 40.

¹²⁹ Sentenza 30 novembre del 1995, *Gebhard*, causa 55/94, Raccolta, p. I-4165.

¹³⁰ La protezione della salute pubblica, la difesa dei consumatori, l'efficacia dei controlli fiscali, la lealtà delle transazioni commerciali, il buon funzionamento della telefonia, la salvaguardia del pluralismo della stampa e la sicurezza stradale sono motivi imperiosi di interesse pubblico e per i quali possono emanare una deroga alla libera circolazione delle merci. V. SBOLCI L., *La libera circolazione delle merci*, in *Diritto dell'Unione europea*, (a cura di), Strozzi, Torino, 2010, pp. 34-35.

¹³¹ Il principio di sussidiarietà secondo l'art. 5, par. 3, TUE "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Mentre il par. 4 dello stesso articolo prevede "In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati".

Accanto alle esigenze imperative, l'art. 36 TFUE rappresenta una norma che vuole tutelare gli interessi generali dello Stato e per tale tutela lo stesso può derogare alla libera circolazione delle merci.

Secondo questo articolo, il divieto di restrizione quantitative e di misure di effetto equivalente stabilito dagli artt. 34 e 35 TFUE con riferimento, rispettivamente, alle importazioni e alle esportazioni, è derogabile per i motivi previsti da tale articolo.

I motivi che giustificano la deroga alla libera circolazione delle merci secondo l'art. 36 TFUE sono “motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale”. Tali restrizioni non devono comunque costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

Rispetto all'art. 36, le esigenze imperative possono essere invocate solo per giustificare misure indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e a quelli importati, mentre i motivi di cui all'art. 36 TFUE sono applicabili anche ad una misura che limiti soltanto le importazioni. Inoltre le esigenze imperative possono riferirsi a interessi generali non compresi nei motivi di cui all'art. 36¹³². Mentre quest'ultimo, secondo la Corte di giustizia può autorizzare esclusivamente le deroghe agli obblighi contemplati dagli artt. 34 e 35¹³³.

3. Le caratteristiche del Mercato Interno.

Una delle caratteristiche del mercato interno riguarda gli obblighi giuridici degli Stati membri. Le norme che complessivamente disciplinano il mercato interno sono in generale dirette agli Stati membri, nel senso che impongono agli Stati membri una serie di obblighi che

¹³² Sulla differenza fra le esigenze imperative e le deroghe dell'ex. Art. 30 TCE ora 36 TFUE si veda la sentenza della Corte di giustizia 25 luglio 1991, cause riunite C-1 e C-176/90, *Aragonesa*, Raccolta, I-4151, secondo la quale: “visto che l' art. 36 (oggi 30, n.d.r.) è applicabile anche quando la misura controversa limita solo le importazioni, mentre, secondo la giurisprudenza della Corte, nell' interpretazione dell'art. 30 (oggi 28, n.d.r.) si può parlare di esigenza imperativa solo se detta misura riguarda indistintamente i prodotti nazionali ed i prodotti importati” (punto 13 della motivazione); in dottrina OLIVER P., *Some further reflections on the scope of Articles 28-30 (ex 30-36) EC*, in *Common Market Law Review* 36(4), 1999, p. 783; SHUIBHNE N.N., *The free movement of goods and Article 28 EC: an evolving framework*, in *European Law Review*, 2002, p. 408; OLIVER P. ROTH W.H., *The internal market and the four freedoms*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 407.

¹³³ Sentenza 25 gennaio 1977, *Bauhuis*, causa 46/76, cit., punti 12-15.

riguardano la libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali. Le misure interessate da tali norme sono quelle adottate dagli Stati, senza che si possa distinguere tra autorità del potere centrale da altre autorità, locali o altro¹³⁴. Inoltre, le istituzioni della Comunità (Unione) devono osservare i medesimi obblighi¹³⁵.

Le libertà di circolazione, in ragione della gradualità del processo di integrazione europea, sono state attuate in origine soprattutto nella dimensione negativa attraverso l'imposizione dell'obbligo di eliminare le discriminazioni fra i mercati e fra le attività economiche basate sulla nazionalità, sull'origine, sulla destinazione o sul luogo di residenza o stabilimento dei fattori produttivi.

Alla luce del principio di non discriminazione, la Corte di giustizia ha interpretato i divieti previsti dai Trattati stabilendo che gli Stati membri non potevano imporre ai fattori produttivi provenienti da altri Stati membri condizioni più restrittive di accesso al mercato rispetto a quelle imposte ai fattori produttivi nazionali. Tale strumento di integrazione negativa, in quanto volto ad eliminare gli ostacoli alla libertà di circolazione attraverso la mera imposizione di divieti, comportava tuttavia, che l'accesso al mercato transfrontaliero fosse subordinato al rispetto della conformità con le regole sostanziali e procedurali dello Stato nel territorio del quale si intendeva operare, che in base al principio di non discriminazione non potevano essere diverse o meno favorevoli rispetto a quelle imposte ai fattori produttivi appartenenti al medesimo ordinamento.

I singoli, beneficiano dell'effetto diretto che accompagna la gran parte delle norme relative alla liberalizzazione degli scambi; essi sono titolari di diritti che possono far valere direttamente dinanzi ai giudici e non importa se non siano essi, ma gli Stati, i destinatari della norma invocata. Dall'altra parte, la Corte di giustizia ha dichiarato, pur con qualche incertezza¹³⁶, che i comportamenti degli singoli, ad esempio un contratto

¹³⁴ V. Sentenza 25 luglio 1991, *Aragonesa Publicidad*, C-1 e 176/90, Raccolta, p. I-4151, punto 8.

¹³⁵ V. Sentenza 17 maggio 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, Raccolta, p. 2171, punto 15; sentenza 29 febbraio 1984, *Rewe-Zentral*, C-37/83, Raccolta, p. 1229, punto 18; sentenza 11 luglio 1996, *Bristol-Meyers Squibb*, C-427, 429 e 436/93, Raccolta, p. I-3457, punto 36; sentenza 9 agosto 1994, *Meyhui*, C-51/93, Raccolta, p. I-3879, punto 11; sentenza 20 maggio 2003, *Consorzio prosciutto di Parma*, C-108/01, Raccolta, p. I-5121, punto 53.

¹³⁶ Nella sentenza del 22 gennaio 1981, *Dansk supermarked*, C-58/80, Raccolta, p. 181, punto 17: la Corte ha affermato che "... in nessun caso convenzioni fra i singoli possono derogare alle disposizioni imperative del Trattato relative alla libera circolazione delle merci. Ne risulta che una convenzione vertente sul divieto d'importare, in uno Stato membro, una merce lecitamente distribuita in un altro Stato membro non può essere invocata o essere presa in considerazione per qualificare

di distribuzione commerciale, possono essere valutati alla luce delle regole di concorrenza e che invece le norme sulla libera circolazione delle merci si riferiscono esclusivamente alle normative ed alle pratiche amministrative degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione¹³⁷.

Altra caratteristica del mercato interno riguarda le istituzioni europee che in una prima fase hanno affidato la realizzazione del mercato interno quasi esclusivamente agli strumenti di integrazione negativa. Le istituzioni (in particolare la Commissione) hanno concentrato la loro azione sulla messa in opera soprattutto delle libertà di circolazione, ottenendo, anche grazie all'importante contributo della giurisprudenza della Corte di giustizia, l'abolizione da parte degli Stati membri dei maggiori ostacoli agli scambi intracomunitari.

In questo periodo l'attività legislativa è stata meno incisiva a causa della difficoltà di ottenere l'unanimità da parte del Consiglio per l'approvazione delle proposte della Commissione. Un salto di qualità ha avuto luogo con il Libro bianco che prevedeva un lungo elenco di azioni di tipo legislativo e poneva il problema dell'inefficienza delle procedure decisionali delle istituzioni.

Per affrontare questo problema gli Stati membri hanno approvato l'Atto unico europeo che per quanto riguarda il mercato interno ha portato delle novità importanti; per esempio, il nuovo art. 95 TCE (ora art. 114 TFUE) che ha consentito al Consiglio di adottare atti senza necessità del voto all'unanimità soprattutto nell'ambito del riavvicinamento, per sopprimere gli ostacoli derivanti dalle diverse regolamentazioni nazionali e dal cumulo delle misure di controllo¹³⁸.

Il riavvicinamento delle legislazioni nazionali costituiva e continua a costituire un mezzo d'integrazione positiva, poiché attraverso l'imposizione di una normativa comunitaria unificante valida nell'intero

come uso commerciale scorretto o sleale la messa in vendita di detta merce". Mentre nella sentenza del 11 agosto 1995, *Dubois c. Garenor*, C-16/94, Raccolta, p. I-2421: la Corte ha dichiarato che "l'onere pecuniario, tanto se colpisce l'operatore in forza di un atto unilaterale della pubblica autorità quanto se lo fa, come nella fattispecie, attraverso una serie di convenzioni tra privati, deriva sempre, direttamente o indirettamente, dal fatto che lo Stato membro interessato è venuto meno agli obblighi finanziari che gli incombono ai sensi degli artt. 9 e 12 del Trattato".

¹³⁷ Vedi. La sentenza del 1° ottobre 1987, *Vlaamse Reisbureas*, C-311/85, Raccolta, p. 3801, punto 30: la Corte ha affermato espressamente che "gli artt. 30 e 34 del Trattato riguardano soltanto provvedimenti pubblici e non la condotta delle imprese." Vedi anche la sentenza del 10 dicembre 1968, *Commissione c. Italia*, C-7/68, Raccolta, 561, punto 571: "detto capitolo verte sugli interventi degli Stati membri nel commercio intracomunitario mediante provvedimenti aventi indole di divieto, totale o parziale, all'importazione e all'esportazione o al transito, a seconda dei casi."

¹³⁸ NICOLAOEDIS K., *Mutual Recognition of regulatory regimes: some lessons and prospect*, Jean Monnet Working Papers, 7/97, p. 3.

spazio giuridico europeo, sono eliminate (o per lo meno ridotte) le differenze legislative nazionali. In base a tale modello il rispetto dei requisiti armonizzati a livello comunitario è sufficiente per assicurare l'accesso in qualsiasi mercato nazionale degli Stati membri.

Attraverso la disciplina uniforme dei mercati nazionali si crea un unico mercato europeo¹³⁹, poiché gli Stati membri non possono derogare alle norme di armonizzazione, né attraverso l'imposizione di standard più severi, né sulla base delle deroghe stabilite dal Trattato per ragioni imperative d'interesse generale¹⁴⁰.

La dimensione positiva dell'integrazione degli ordinamenti nazionali era perseguita, dunque, nei primi decenni dello sviluppo del processo di integrazione europeo, attraverso l'utilizzo preponderante di una strategia di diffusa ed analitica armonizzazione comunitaria delle condizioni d'accesso al mercato¹⁴¹, ritenuta il migliore strumento per realizzare un mercato comune concorrenziale¹⁴².

Attraverso l'armonizzazione le libertà di circolazione sono garantite dunque dall'uniformità delle normative comunitarie che impongono agli Stati membri il rispetto di procedure e condizioni omogenee ed alle autorità nazionali di operare in funzione del bilanciamento d'interessi operato dall'ordinamento sovranazionale, quali organi di esecuzione del diritto comunitario.

Le autorità nazionali devono dunque limitarsi a dare esecuzione al bilanciamento d'interessi operato dalle istituzioni comunitarie senza potervi frapporre una diversa valutazione.

La Corte di giustizia e la Commissione hanno elaborato il mutuo riconoscimento come strumento necessario per la realizzazione di il mercato interno e per ovviare alle difficoltà del processo d'integrazione comunitaria.

¹³⁹ ARMSTRONG K.A., *Mutual Recognition, The law of the single European market. Unpacking the Premises*, in Barnard C. e Scott J. (edited by), Oxford e Portland, 2002.

¹⁴⁰ Vedi, Corte di giustizia, sentenza del 23 maggio 1996, *Hedley Lomas*, 5/94, Raccolta, p. I-2553.

¹⁴¹ HATZOPOULOS V., *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, Bruxelles, 1999, ha sostenuto che "le rapprochement des législations n'apparaît pas seulement comme une condition de la réalisation des libertés fondamentales, mais aussi comme une contrepartie de celles-ci". Atene/Bruxelles, 1999. p. 328.

¹⁴² GNES M., *Ravvicinamento delle legislazioni*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, Cassese S. (a cura di), Milano 2006, p. 4837; WATSON P., *Freedom of establishment and freedom to provide services: some recent developments*, in *Common Market Law Review* 20, 1983, p. 76 e ss.

La Corte di giustizia ha dovuto, infatti, affrontare le problematiche connesse alle misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative¹⁴³ ed agli ostacoli alla libera circolazione causati dalle normative tecniche ed amministrative, per l'eliminazione delle quali non era sufficiente l'applicazione del criterio della discriminazione diretta, essendo imposte a tutti gli operatori del mercato sia nazionali che stranieri.

Il principio di mutuo riconoscimento è stato introdotto nell'ordinamento comunitario ed, in particolare, nell'ambito della libera circolazione delle merci da parte della Corte di giustizia con la famosa sentenza *Cassis de Dijon*¹⁴⁴.

Innanzitutto la Corte ha ribadito che, in mancanza di una normativa comunitaria “spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda” una determinata materia. In secondo luogo, ha riconosciuto che le “disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti” possono costituire “ostacoli per la circolazione intracomunitaria”.

In terzo luogo, ha statuito che tali limitazioni sono compatibili con il Trattato “qualora possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori”. In ultimo, “non sussiste quindi alcun valido motivo per impedire che bevande alcoliche, a condizione che esse siano legalmente prodotte e poste in vendita in uno degli Stati membri, vengano introdotte in qualsiasi altro Stato membro senza che possa esser opposto, allo smercio di tali prodotti, un divieto legale di porre in vendita bevande con gradazione alcolica inferiore al limite determinato dalla normativa nazionale”.

Tale pronuncia deve essere analizzata congiuntamente alla Comunicazione interpretativa della Commissione che ha colto la portata innovativa di tale statuizione di principio ed ha portato alle conseguenze ultime il ragionamento della Corte¹⁴⁵. Secondo la Commissione il

¹⁴³ La giurisprudenza della Corte di giustizia ha definito con chiarezza la nozione di misure d'effetto equivalente con la famosa formula *Dassonville*. Secondo la Corte di giustizia costituisce una misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari, sentenza 11 luglio 1974, *Dassonville*, C-8/74, Raccolta, p. 837.

¹⁴⁴ Sentenza del 20 febbraio 1979, *ReweZentral*, C-120/78, Raccolta, 649.

¹⁴⁵ La Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza del 18 gennaio, 1979, *Van Wesemael*, causa 110/78, Raccolta, p. 35, par. 28 e ss aveva statuito che uno Stato membro non può “imporre al prestatore residente in un altro Stato membro l'obbligo di soddisfare (determinate condizioni nazionali) ovvero di passare per il tramite di un altro soggetto, titolare della licenza, a meno che tale imposizione risulti obiettivamente necessaria” per assicurare un obiettivo legittimo che non è

principio della libera circolazione delle merci impone alle autorità nazionali di accettare i prodotti legalmente fabbricati o commercializzati negli altri Stati membri e, conseguentemente, di riconoscere effetti giuridici alle legislazioni, alle regole tecniche, alle procedure ed alle attestazioni provenienti dall'ordinamento di origine che garantiscono un grado di protezione equivalente a quello stabilito nello Stato di destinazione¹⁴⁶.

In tale prospettiva al fine di garantire la libertà di circolazione intracomunitaria non occorre armonizzare tutte le discipline, tecniche e procedure nazionali concernenti l'accesso ai mercati nazionali dei fattori produttivi, potendo la Commissione concentrare la propria azione soltanto su quelle regole interne, che, a causa della delicatezza e sensibilità degli interessi, possono ostacolare il corretto funzionamento del mercato interno¹⁴⁷.

4. Gli strumenti per realizzare il Mercato Interno.

Il mercato interno secondo il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea "comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali". Risulta che la realizzazione del mercato interno è affidata anzitutto alla eliminazione delle discriminazioni sulla base della nazionalità, ma pure dell'origine, della destinazione o del luogo di residenza o stabilimento¹⁴⁸.

Uno strumento che si considera importante per la realizzazione del mercato interno fu il Libero bianco, un atto della Commissione *Delors* che, insediatasi nel 1985, propose subito di considerare il mercato interno come l'obiettivo da raggiungere per far compiere un significativo passo in avanti all'integrazione europea.

perseguito dalla legislazione dello Stato di origine. La Corte ha applicato il medesimo ragionamento utilizzato nella pronuncia *Cassis de Dijon*.

¹⁴⁶ Vedi la sentenza del 22 gennaio 2002, *Canal Satélite Digital SL*, C-390/99, Raccolta, I-607, p. 37. Vedi anche l'interpretazione della Commissione (Comunicazione interpretativa, *Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro*, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, C-265 del 4 novembre 2003, p. 8).

¹⁴⁷ In tale prospettiva il piano d'azione prospettato dalla Commissione, a differenza dell'approccio basato su un ampio ricorso al riavvicinamento ed all'armonizzazione delle legislazioni nazionali, sembrerebbe essere conforme al principio di sussidiarietà stabilito all'art. 5 del TCE in quanto il legislatore comunitario interverrebbe soltanto nella misura in cui l'esercizio delle libertà di circolazione intracomunitarie non fosse assicurato in modo sufficiente dagli Stati membri e soltanto nella misura necessaria alla realizzazione del mercato interno.

¹⁴⁸ Art. 26, par. 2 TFUE (ex. Art. 14, par. 2, TCE).

Il Libro bianco proposto dalla Commissione, fu approvato dal Consiglio europeo di Milano nel Giugno del 1985 e conteneva un programma in tre tappe, da attuare da parte delle istituzioni comunitarie entro il 31 Dicembre del 1992, mediante l'abolizione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente e di ogni misura restrittiva all'interno del mercato interno e mediante la determinazione di una tariffa doganale esterna, la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali¹⁴⁹.

Il Libro bianco era essenzialmente composto da una lunga lista di misure da adottare per rendere significativa l'integrazione economica, e da una scadenza per la loro realizzazione: il 31 dicembre 1992¹⁵⁰.

Si trattava di poco meno di 300 proposte di direttiva che la Commissione avrebbe sottoposto al Consiglio e che questi avrebbe dovuto approvare entro la data del primo Gennaio 1993. Inoltre, si chiarivano esplicitamente gli obiettivi da raggiungere grazie all'approvazione delle 300 direttive: l'abolizione di tutte le frontiere che segmentavano il grande mercato comunitario in tanti piccoli mercati nazionali; la liberalizzazione dei mercati ancora chiusi a causa delle diverse regolamentazioni nazionali; la sostituzione degli accordi commerciali stipulati da ciascun Paese con i Paesi extra-comunitari, con un unico accordo tra l'Europa nel suo complesso e i Paesi extra-europei.

I due strumenti giuridici utilizzati per l'abolizione delle barriere non tariffarie cioè, il principio del mutuo riconoscimento e gli atti normativi

¹⁴⁹ “La Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992, conformemente alle disposizioni del presente articolo e degli articoli 15, 26, 47, paragrafo 2, 49, 80, 93 e 95 e senza pregiudizio delle altre disposizioni del presente trattato.” Art. 26, par. 1 TFUE (ex. Art. 14, par. 1, TCE).

¹⁵⁰ Nel Libro bianco *Il completamento del mercato interno: Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo* (Milano, 28-29 giugno 1985), COM (85) 310 def., par. 58, la Commissione ha annunciato che intendeva fondare la propria azione sul concetto di mutuo riconoscimento “il principio generale che, se un prodotto è fabbricato e commercializzato in uno Stato membro, non c'è motivo per cui non debba essere venduto liberamente in tutta la Comunità, [...] se un cittadino o una società della Comunità soddisfano le esigenze per esercitare la loro attività in uno Stato membro, non dovrebbe esserci nessun valido motivo per cui tale cittadino o tale società non debbano esercitare la loro attività economica anche in altre parti della Comunità”. In precedenza la *Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità Europee*, il 20 febbraio 1979, nella causa 120/78 (*Cassis de Dijon*), in *Gazzetta Ufficiale della Comunità Europee*, n. C 256 del 3 ottobre 1980, p. 2 e s. aveva stabilito che “ogni prodotto importato da uno Stato membro deve essere, in linea di massima, ammesso sul territorio del Paese importatore se legalmente fabbricato, vale a dire se è conforme alla normativa od ai procedimenti di fabbricazione legittimi e tradizionali del Paese d'esportazione, e commercializzato sul territorio di quest'ultimo”.

di armonizzazione approvati con la votazione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio, erano essenziali per il “Libro bianco”. In primo luogo perché con l’uso del principio del mutuo riconoscimento diveniva più facile liberalizzare i mercati ancora chiusi alla concorrenza europea, in secondo luogo, con la votazione a maggioranza qualificata (anziché all’unanimità) il Consiglio poteva approvare le 300 direttive proposte senza soggiacere al diritto di veto dei singoli partner comunitari.

Il Libro bianco rappresenta un punto di svolta nella dinamica dell’integrazione in quanto viene posta in evidenza la necessità di dover passare da un mercato definito sino ad allora «comune» ad un mercato «interno»¹⁵¹. Il salto di qualità è rappresentato dall’obiettivo di non limitare l’azione comunitaria alla semplice abolizione dei dazi doganali, ma intervenire con determinazione “... sull’abolizione delle barriere di qualsiasi natura, sull’armonizzazione delle norme, sul ravvicinamento delle legislazioni e delle strutture fiscali, sul rafforzamento della cooperazione monetaria e sulle misure di accompagnamento necessarie per indurre le imprese europee a collaborare”¹⁵².

Nel capitolo del Libro bianco dedicato all’armonizzazione, la Commissione indica come essa “... si limiterà a stabilire i requisiti essenziali, la conformità con i quali conferirà automaticamente a un prodotto il diritto alla libera circolazione nella Comunità”¹⁵³. Contemporaneamente, viene data particolare enfasi all’equivalenza dei controlli da parte degli Stati membri e al loro reciproco riconoscimento. Testualmente viene indicato come “la Commissione si avvarrà di tutti i poteri che le sono conferiti dal Trattato... per riaffermare questo principio del mutuo riconoscimento”¹⁵⁴.

L’Atto unico europeo¹⁵⁵ è un altro strumento per la realizzazione del mercato interno. Con l’introduzione della regola della maggioranza

¹⁵¹ il mercato europeo comune costituisce, per la Corte di giustizia, una fase meno avanzata del mercato interno, mentre quest’ultimo è invece l’obiettivo conseguibile grazie a un processo di fusione fra i mercati nazionali coadiuvato dalle politiche comuni. Vedi, Corte di giustizia, sentenza del 5 maggio del 1982, *Schul*, causa n. 15/81, Raccolta, p. 1409, dove si afferma che “...la nozione di mercato comune...mira ad eliminare ogni intralcio per gli scambi intracomunitari al fine di fondere i mercati nazionali in un mercato unico il più possibile simile ad un vero e proprio mercato interno” (punto 33). Anche sui diversi significati da attribuire alle espressioni “mercato comune”, “mercato interno” e “mercato unico”, si veda Mattera A., *Le marché unique européen*, Paris, 1990, p. 11.

¹⁵² Libro bianco, cit., punto 1.

¹⁵³ Libro bianco, cit., punto 68.

¹⁵⁴ Libro bianco, cit., punto 77.

¹⁵⁵ Atto unico europeo è entrato in vigore il 1° luglio 1987, con cui gli Stati della Comunità si impegnavano ad adottare, entro il 31 dicembre 1992, tutti i provvedimenti necessarie per eliminare qualunque ostacolo alla realizzazione di un

qualificata si supera il precedente principio dell'unanimità che non portava ad alcuna decisione, a causa del potere di veto esercitabile da ogni Paese partner. Ora, l'assenza del potere di veto porta i Paesi contrari alla proposta ad attivarsi per raggiungere un compromesso rispetto ai propri interessi nazionali. Le conseguenze dell'Atto unico europeo sul processo di integrazione economica sono enormi, da una parte, la votazione a maggioranza qualificata consente decisioni rapide (quasi tutte le direttive proposte dal Libro bianco sono state approvate entro il 1993), dall'altra, non si ledono gli interessi economici di qualche Paese in particolare¹⁵⁶.

Il TFUE indica che sono due le vie perseguite ai fini dell'integrazione dei mercati nazionali in un unico spazio economico: la prima via si manifesta tramite un' "integrazione negativa"¹⁵⁷ a partire degli effetti diretti delle norme UE che stabiliscono il principio della libera circolazione di beni, persone e capitali; agli Stati è fatto obbligo di abolire ogni ostacolo al pieno esplicarsi di tale principio e di astenersi dall'adottare misure ad esso contrarie.

Per esempio in materia di libera circolazione delle merci l'art. 37 TFUE prevede che "gli Stati membri si astengono da qualsiasi nuova misura contraria ai principi enunciati nel paragrafo 1 o tale da limitare la portata degli articoli relativi al divieto dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri".

Non è sfuggita agli Stati, che hanno redatto il Trattato, l'esigenza di percorrere anche una seconda via d'integrazione, cioè, l' "integrazione

mercato interno europeo nel quale circolassero liberamente non solo le merci, ma anche le persone, i capitali, e i servizi.

¹⁵⁶ Atto unico europeo contiene le modifiche apportate ai Trattati istitutivi della Comunità, è composto da due parti distinte: ma per evitare la separazione formale fra l'aspetto economico e quello politico, è stato redatto sotto forma di atto "unico", riunendo in un solo testo i due aspetti negoziati concorrenti da un lato la cooperazione politica, dall'altro, le modifiche ai Trattati. V, ZAUNGHİ C., *Istituzione di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2000, p.29.

¹⁵⁷ Il TFUE contiene una serie di disposizioni che, confermando determinati diritti agli interessi o imponendo una serie di divieti agli Stati membri mirano ad assicurare la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Si tratta in particolare dei seguenti articoli:

- artt. 20, par. 2, lett. (a) e 21, par. 1, (libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione);
- artt. 28-30 e 34-37 (libertà circolazione delle merci);
- art. 45 (libertà circolazione dei lavoratori);
- artt. 49, 51, 52 e 54 (diritto di stabilimento);
- artt. 56-58 e 60-62 (libera prestazione di servizi);
- artt. 63-66 (libera circolazione dei capitali).

positiva”¹⁵⁸, ciò allo scopo di ridurre quanto più possibile i divari esistenti tra i Paesi membri, con riferimento per esempio ai percorsi di formazione dei lavoratori, o in relazione alla regolamentazione nel mercato dei servizi e dei prodotti¹⁵⁹.

Gli artt. 114 e 115¹⁶⁰ prevedono l’adozione di norme in materia di ravvicinamento. L’art 115 ormai poco usato, abilita il Consiglio, deliberando all’unanimità, secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, a stabilire direttive per il ravvicinamento delle normative nazionali “che abbiano un incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato interno”. Invece l’art. 114 è applicabile “per la realizzazione degli obiettivi dell’art. 26” e cioè per ravvicinare le normative nazionali “che hanno per oggetto l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno”. La procedura da seguire è la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale. Gli atti che possono essere adottati sono genericamente designati come misure, locuzione che copre non soltanto le direttive ma anche i regolamenti.

Le due disposizioni divergono anzitutto per la procedura di adozione degli atti. La seconda differenza riguarda i tipi di atti che possono essere emanati nel caso in cui si utilizzi l’una o l’altra delle due basi giuridiche. Nel senso che l’art. 115 menziona unicamente la direttiva, mentre, l’art 114 utilizza il termine di misura aprendo la strada all’utilizzazione degli altri atti.

Come esempio si può citare il regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio¹⁶¹, relativo al funzionamento del mercato interno rispetto alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri. Esso prevede che se uno Stato membro, di fronte ad azioni compiute da privati, si astiene

¹⁵⁸ L’integrazione positiva si avvale, in particolare, dello strumento del ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri attraverso l’eliminazione o la riduzione le differenze esistenti tra i vari ordinamenti nazionali nei settori in cui il persistere di differenze normative è d’ostacolo all’unificazione del mercato, provocando ostacoli alla libera circolazione o distorsioni alla concorrenza. Il tipo più preferibile a questo fine è la direttiva che consente a ciascuno Stato a conservare una propria normativa nazionale e impone soltanto l’armonizzazione.

¹⁵⁹ Il concetto di «integrazione positiva» cioè l’esercizio di politiche regolamentari volte ad instaurare progressivamente un regime armonizzato destinato a sostituire le norme nazionali esistenti. Sulla destinazione, vedi, BERNARD N., *The Future of European Economic Law in the Light of the Principle of Subsidiarity*, in *Common Market Law Rev.*, 1996, p. 636.

¹⁶⁰ Ex artt. 94 e 95 TCE.

¹⁶¹ Regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio, del 7 dicembre 1998, sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri in GUCE, L 337, 12.12.1998.

dall'attuare i provvedimenti necessari e adeguati a cui dovrebbe ricorrere per salvaguardare la libera circolazione delle merci o se in uno Stato membro sono previsti degli ostacoli alla libera circolazione delle merci la Commissione trasmette a tale Stato membro una decisione imponendogli di adottare, entro un determinato termine, i provvedimenti necessari e adeguati per eliminare gli ostacoli suddetti¹⁶².

Le misure previste dall'art. 114, par. 1, secondo la Corte di giustizia, devono essere effettivamente volte a migliorare le condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno.

Per giustificare l'adozione di tale misure è normalmente sufficiente che si riscontrino divergenze tra le normative nazionali tali da costituire ostacolo alle libertà fondamentali di circolazione ovvero creare sensibili distorsioni della concorrenza¹⁶³.

5. La libera circolazione delle merci fra gli Stati membri UE e l'Unione doganale.

La libera circolazione delle merci tra gli Stati membri dell'Unione europea costituisce uno strumento essenziale per realizzare il mercato interno previsto dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), e implica che all'interno dell'Unione europea le merci di origine comunitaria e quelle che si trovano in "libera pratica" in uno Stato membro non debbano incontrare alcuna barriera, di natura tecnica o doganale, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne tra gli Stati membri.

La disciplina giuridica della libera circolazione delle merci si articola nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in tre principali e distinti momenti che rispettivamente investono:

a) l'Unione doganale, dunque l'abolizione dei dazi e delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'interno del mercato interno, nonché la fissazione di una tariffa doganale comune per gli scambi con i Paesi terzi (artt. Da 28 a 32 TFUE)¹⁶⁴.

¹⁶² Sugli effetti dell'Atto unico europeo sul mercato comune vedi. TIZZANO A., *L'Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro Italiano*, 1989, Parte IV, col. 79 e ss.; EHLERMANN C.D., *The internal market following the Single european act*, in *Common Market Law Review*, 1987, pagg. 365 e ss; BIEBER R., DEHOUSSE R., PINDER J., WEILER J., (edited by), *One European market? a critical analysis of the Commission's internal market strategy*, Baden-Baden, 1992.

¹⁶³ Vedi per esempio la direttiva 89/622 CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di etichettatura dei prodotti del tabacco "che è stata abrogata dalla direttiva 2001/37 CE.

¹⁶⁴ L'espressione "imposizioni interne" di cui all'art.110 TFUE (ex. Art. 90 TUE) è stata definita dalla Corte nella sent.3 aprile 1968, *Molkerei-Zentrale*, causa n. 28/67,

b) il divieto di impostazioni fiscali interni di portata discriminatoria o protezionistica per i prodotti importati (art. 110 TFUE).

c) l'abolizione delle restrizioni quantitative degli scambi fra gli Stati membri e delle misure di effetto equivalente, nonché l'abolizione dei monopoli commerciali (artt. da 34 a 37 TFUE).

Secondo l'art. 28 TFUE "L'Unione comprende un'Unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci [...]"¹⁶⁵.

Tale nozione, come abbiamo già visto, non è nata con il Trattato CEE. Una definizione di Unione doganale è contenuta già nell'Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT), concluso a Ginevra il 30 Ottobre 1947 e ora ripreso come allegato all'Accordo Istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

L'abolizione dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione tra gli Stati membri è stata pienamente realizzata nel Luglio 1968, secondo le modalità in origine previste dal Trattato CEE. Il divieto di tali imposizioni tra gli Stati membri, che si estende anche ai dazi doganali di carattere fiscale, è ora stabilito dall'art. 30 TFUE.

L'eliminazione delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, cioè quelli pecuniari imposti unilateralmente da uno Stato per il solo fatto che le merci varcano i suoi confini, in sé discriminatorie e protezionistiche, ha avuto una graduale attuazione grazie soprattutto al ruolo svolto dalla Corte di giustizia.

Contestualmente all'abolizione delle barriere doganali tra gli Stati membri è anche prevista una tariffa doganale comune (TDC), ovvero una tariffa unica che i Paesi membri applicano nei loro rapporti con i Paesi terzi, i cui dazi sono stabiliti dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione¹⁶⁶.

La previsione di una tariffa doganale comune rappresenta per ciascun Paese membro una sorta di limitazione a regolare autonomamente il regime di tassazione dei propri scambi con i Paesi terzi¹⁶⁷, incidendo

Raccolta, p.208, come il complesso dei tributi gravanti effettivamente e specificatamente sul prodotto nazionale, in ogni fase della produzione e della distribuzione, anteriore o concomitante all'importazione del prodotto da altri Stati membri. p.383 ss.

¹⁶⁵ Si ricordi che, ai sensi dell'art. 3 par. 1, TFUE, l'Unione doganale europea, diversamente dal mercato interno, costituisce un'ipotesi di competenza esclusiva dell'Unione.

¹⁶⁶ L'art 31 TFUE attribuisce al Consiglio su proposta della Commissione il compito di stabilire i dazi della tariffa doganale comune mediante un regolamento che determina le aliquote dei dazi per ciascun prodotto elencato in una "nomenclatura combinata" (NC). Vedi, Regolamento (CEE) n.2658/87 del Consiglio, già citato, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune.

¹⁶⁷ Si ricordi che assieme al sistema della tariffa doganale comune, il sistema degli scambi tra l'Unione europea e Paesi terzi trova completamente tramite la politica

sull'esercizio delle competenze interne; essa rappresenta uno specifico elemento di unificazione tra gli stessi Stati membri, favorendo l'integrazione dei rapporti commerciali fra i mercati intracomunitario ed extracomunitario.

La tariffa doganale comune si risolve, prima ancora che in uno strumento di tipo economico, in uno strumento giuridico per la realizzazione dell'Unione doganale attraverso il quale l'Unione può monitorare la disciplina ed il regime degli scambi commerciali, garantendo uniformità del mercato ed omogeneità negli scambi, sia sotto il profilo della circolazione intracomunitaria delle merci, sia sotto il profilo concorrenziale¹⁶⁸.

L'effetto diretto delle regole sull'Unione doganale è stato affermato tante volte da parte della Corte di giustizia¹⁶⁹. Nella sentenza pronunciata sul caso *Van Gend en Loos*¹⁷⁰ la Corte ha attribuito questi effetti giuridici all'art. 12 CEE (ora art. 30 TFUE) che vietava agli Stati membri sia l'introduzione di nuovi dazi doganali o tasse di effetto equivalente che di aumentare quelli in vigore; la Corte ha dichiarato che "il disposto dell'art. 12 pone un divieto chiaro e incondizionato ... il divieto è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri e i loro amministratori"¹⁷¹.

Mentre nel caso *Lütticke*, la Corte ha riconosciuto che il divieto sancito dall'ex. Art. 95, primo comma, CEE (ora art. 110, primo comma TFUE)¹⁷² di imporre tributi interni contrari alla libera circolazione delle

commerciale comune che l'Unione deve perseguire attraverso la conclusione di accordi tariffari e commerciali.

¹⁶⁸ Vedi la sentenza del 27 settembre 1988, *Commissione c. Consiglio*, causa 51/87, Raccolta, p. 5459.

¹⁶⁹ Per l'efficacia diretta dell'art. 28 si veda la sentenza del 8 novembre 1979, *Denkavit*, causa n. 251/78, Raccolta, p. 3369, punto 3.

¹⁷⁰ Sentenza *Van Gend en Loos*, 26/62, 5 febbraio 1963, Raccolta, p. 3. Vedi anche *Sociaal Fonds Diamanarbieders*, 2 e 3/69, sentenza 1° luglio 1969, Raccolta, p. 211, punto 22-23. Nel senso che "la chiarezza, la precisione e l'ampiezza senza riserve degli articoli 9 e 12, il loro spirito ed il sistema del Trattato mostrano quindi che la proibizione di introdurre nuovi dazi doganali, connessa al principio della libera circolazione delle merci, è una norma fondamentale e che, pertanto, qualsiasi eventuale eccezione, da interpretare in senso restrittivo, dev'essere espressamente contemplata", vedi la sentenza 14 dicembre 1962. *Commissione c. Lussemburgo e Belgio (Pan pepato)*, causa 2 e 3/62, Raccolta, p. 813.

¹⁷¹ La precedente sentenza *Van Gend en Loos* e più recentemente sentenza 23 aprile 2002, *Nygaard*, causa 234/99, ivi, I-3657, punto 51.

¹⁷² Si può pertanto affermare che l'art. 110 TFUE (ex. Art. 90 TUE) comprende qualsiasi onere fiscale gravante sul prodotto nazionale nel corso dei vari stadi della fabbricazione, commercializzazione, utilizzazione e consumo, a prescindere dalle tradizionali nozioni, peraltro difforni da Paese a Paese, di imposte dirette e imposte indirette. Sul divieto in parola si veda, tra gli altri, MAUBLANC L. FREANDEZ J.P.

merci produce effetti diretti in quanto “costituente un obbligo preciso ed incondizionato”¹⁷³.

La Corte ha affermato in altre sentenze l’efficacia diretta dell’art. 30 CEE (ora art. 34 TFUE) che vieta restrizioni quantitative all’importazione dell’art. 37 CEE¹⁷⁴ (ora art. 37 TFUE) che vieta qualsiasi discriminazione fra cittadini degli Stati membri praticata a mezzo di monopoli nazionali aventi carattere commerciale¹⁷⁵.

Trattandosi di norme di diritto primario, il riconoscimento della loro efficacia diretta comporta la idoneità delle stesse a disciplinare rapporti giuridici tra singoli e pubblici poteri (c.d. efficacia verticale) o tra soggetti privati (c.d. efficacia orizzontale); una norma di questo tipo può dunque essere invocata a fondamento di una pretesa azionabile in giudizio contro la pubblica amministrazione o contro un privato, anche per ottenere la disapplicazione di una legge nazionale contrasta con la norma in questione.

Tutte le norme richiamate prevedono divieti assoluti per gli Stati membri. Riguardo ad esse non è richiesta né è prevista l’adozione di norme integrative di diritto derivato da parte delle istituzioni. A queste infatti era riconosciuto soltanto il potere di emanare atti durante il periodo transitorio di cui all’abrogato art. 7, per agevolare l’applicazione progressiva delle norme del trattato (artt. 14, 17 e 33, tutti soppressi dal Trattato di Amsterdam).

Scaduto tale periodo, invece, le istituzioni non dispongono più di alcun potere normativo specifico in materia; in realtà esse non sono competenti ad adottare atti che comportino una deroga alle norme del Trattato. In conseguenza è stato dichiarato invalido un regolamento del Consiglio che autorizzava gli Stati membri a riscuotere, dopo la scadenza del periodo transitorio, tasse d’effetto equivalente ad un dazio doganale sul vino da pasto¹⁷⁶.

La Corte di giustizia non si è limitata a precisare gli effetti delle principali norme in tema di libera circolazione delle merci; essa ha

MAUBLANC ., *L’interdiction des entraves de nature fiscale ou parafiscale à la libre circulation des marchandises*, in *Revue du Marché Commun*, 1995.

¹⁷³ Sentenza 16 giugno 1966, *Lütticke*, causa 57/65, Raccolta, 293, punto 1. La Corte di giustizia ha affermato l’efficacia diretta anche dell’art. 95, par. 2, del Trattato CEE (sentenza 4 aprile 1968, *Hauptzollamt München*, causa 27/67, ivi, 327, *passim*).

¹⁷⁴ Sentenza 29 novembre 1978, *Redmond*, causa 83/78, Raccolta, 2347, spec. punto 66; sentenza 8 novembre 1979, *Denkavit Futtermittel*, causa 251/78, ivi, 3369, punto 3.

¹⁷⁵ Sui monopoli commerciali e la libera circolazione delle merci, vedi SBOLCI L., *Diritto dell’Unione Europea*, Torino, 2010, pp. 53-57.

¹⁷⁶ Sentenza 20 aprile 1978, cause riunite 80 e 81/77, *Commissionaires réunis*, Raccolta, p. 927; sentenza 9 agosto 1994, cause riunite C-363/93, da C-407/93 a C-411/93, *Lancry*, Raccolta, p. I-3957).

inoltre contribuito alla ricostruzione delle fonti nella materia. Ad esempio la Corte ha enunciato fondamentali principi del diritto dell'Unione Europea, come il principio del mutuo riconoscimento.

6. Il divieto di dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente a dazi doganali fra Stati membri UE.

La disciplina della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione europea è interamente contenuta nel TFUE, in particolare, nella parte III, titolo II. Alla base di questa disciplina c'è il divieto dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente sugli scambi delle merci fra i Paesi membri. Secondo l'art. 30 TFUE i dazi doganali all'importazione quanto all'esportazione sono oggetto di un divieto assoluto.

Il motivo per cui, nell'ambito di un'Unione doganale, i dazi doganali sono aboliti è legato agli effetti che i dazi producono, la loro riscossione provoca, infatti, un aumento del costo dei prodotti importati o esportati che sono colpiti e sfavorisce pertanto tali prodotti rispetto alle merci nazionali corrispondenti che ne sono esenti. Questo divieto si applica soltanto agli scambi di merci tra gli Stati membri e riguarda perciò tanto le merci originarie degli Stati membri, quanto i prodotti, originari di Stati terzi, una volta che siano stati immessi in libera pratica nel territorio di uno Stato membro, ma non riguarda i prodotti importati direttamente da fuori dell'Unione¹⁷⁷.

Ai sensi dell'art. 30 TFUE il divieto si riferisce anzitutto a tutti gli oneri pecuniari denominati propriamente dazi doganali e riscossi da uno Stato membro in ragione del passaggio di una merce attraverso una frontiera fra gli Stati dell'Unione europea. Sono vietati “anche i dazi doganali di carattere fiscale”. Ciò implica che il divieto è generale a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo protezionistico o tributario del dazio e circa la destinazione dei proventi¹⁷⁸.

L'art. 30 prevede inoltre il divieto di applicare tasse di effetto equivalente. Questo divieto ha lo scopo di completare e rendere effettivo l'obbligo di non porre dazi.

La nozione di tasse di effetto equivalente ad un dazio doganale è stata oggetto di una giurisprudenza molto vasta. Si può dire che la tassa di effetto equivalente è quell'onere pecuniario che, quale ne sia la denominazione e la struttura, è direttamente o indirettamente collegato

¹⁷⁷ Negli scambi tra gli Stati membri e gli Stati terzi si applicano i dazi doganali previsti nella tariffa doganale comune TDC.

¹⁷⁸ Sentenza 1 luglio 1969, *Sociaal Fonds Diamantarbeiders*, C-2 e 3/69, in Racc. p. 211, punti, 13-14; sentenza 1 luglio 1969, *Commissione c. Italia*, C-24/68, Raccolta, p. 193, punto 7.

all'importazione o all'esportazione di un prodotto, anche se in un momento diverso¹⁷⁹. In altre parole, si tratta di un onere pecuniario che pur non essendo un dazio doganale, comporta gli stessi effetti restrittivi sugli scambi, in quanto imposto in ragione della circostanza che la merce ha varcato il confine di uno Stato membro.

La Corte di giustizia, nel caso *Panpepato*¹⁸⁰, ha individuato i caratteri tipici di una tassa di effetto equivalente negli elementi discriminatori e protezionistici insiti nell'importazione stessa. La Corte ha infatti precisato che “la tassa d'effetto equivalente può essere considerata, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, come un diritto imposto unilateralmente, sia all'atto dell'importazione sia in un successivo momento e che, colpendo specialmente una merce importata da un Paese membro ad esclusione del corrispondente prodotto nazionale, produce il risultato di alternarne il prezzo e di incidere così sulla libera circolazione delle merci alla stessa stregua di un dazio doganale”. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che l'aumento e l'estensione di un “diritto speciale per l'importazione” del panpepato attuati da Belgio e Lussemburgo successivamente all'entrata in vigore del Trattato presentassero tutte le caratteristiche di una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale.

La Corte ha specificato come un onere pecuniario, sia pur minimo, imposto unilateralmente e che colpisce le merci nazionali o estere in ragione del fatto che esse varcano la frontiera, se non dazio doganale propriamente detto, costituisce una tassa d'effetto equivalente, anche se non sia riscosso a profitto dello Stato, non abbia alcun effetto discriminatorio o protezionistico e il prodotto colpito non sia in concorrenza con un prodotto nazionale.

Quindi, un onere può essere considerato una tassa di effetto equivalente se: da una parte, costituisce un onere pecuniario (altrimenti potrà costituire al più una misura di effetto equivalente e dunque potrà rientrare nella previsione dell'art. 34 TFUE), dall'altra parte deve colpire il prodotto in ragione dell'importazione o dell'esportazione, rendendola più onerosa¹⁸¹, ovvero aggravandone gli adempimenti amministrativi¹⁸².

¹⁷⁹ Vedi sentenza 25 maggio 1977, *Bauhuis*, causa 46/76, Raccolta, 5, punti 7-11; sentenza 14 settembre 1995, *Simitzi*, cause C-485/93 e C-486/93, Raccolta, I-2655, punti 15; sentenza 21 giugno 2007, *Commissione c. Italia*, causa C-173/05, Raccolta, I-4917, punto 28. In dottrina vedi, MARESCA M., *Le tasse d'effetto equivalente*, Padova, 1984; MAESTRIPIERI, *La libera circolazione delle merci nella Cee*, in *Riv. Diritto Europeo*, 1970; MATTERA RICIGLIANO A., *Il mercato unico europeo*, Torino, 1990, cit, p. 34 ss.

¹⁸⁰ Sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 2 e 3/62. *Commissione c. Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio*, Raccolta, 793.

¹⁸¹ Sentenza 14 dicembre 1972, *Marimex*, C-29/72, Raccolta, p. I-1309, punti 3-9.

¹⁸² Sentenza 10 ottobre 1973, *Variola*, C-34/73, Raccolta, p. 981, punto 6.

Non ha importanza né il momento in cui viene imposto o percepito l'onere, né il soggetto beneficiario, che può non essere lo Stato¹⁸³. Neanche ha importanza la finalità che si persegue¹⁸⁴ o l'ammontare dell'onere, che può essere minimo¹⁸⁵. Ne può essere esempio significativo l'onere imposto per effettuare un controllo sanitario sul prodotto importato o su prodotto esportato¹⁸⁶ e la tassa sulla esportazione di oggetto di interesse storico e artistico¹⁸⁷.

Non ha importanza che l'onere pecuniario sia imposto in ragione dell'introduzione del prodotto in una parte del territorio (una regione o un comune) piuttosto che nell'insieme del territorio statale¹⁸⁸.

Neanche, inoltre, che l'onere colpisca, insieme ai prodotti provenienti da altri Stati membri, anche i prodotti che provengono da altre regioni dello stesso Stato membro. Ad esempio, a proposito di una tassa che colpiva tutti i prodotti che venivano introdotti nei territori francesi d'oltremare (Martinica, Guadalupa, Réunion e Guyana), è stato ribadito che l'ostacolo alla libera circolazione delle merci non viene meno quando la tassa colpisce in eguale misura anche i prodotti provenienti da altre parti del territorio dello stesso Stato membro¹⁸⁹.

¹⁸³ Senenza 18 giugno 1975, *IGAV*, C-94/74, Raccolta, p. 699, punti 11-12.

¹⁸⁴ Sentenza 10 dicembre 1968, *Commissione c. Italia*, C-7/68, Raccolta, p. 617, si trattava di un'imposta sull'esportazione di oggetti artistici al fine di una maggiore tutela del patrimonio storico, archeologico e artistico.

¹⁸⁵ Sentenza 1 luglio 1969, *Commissione c. Italia*, C-24/68, Raccolta, p. 193, punto 9.

¹⁸⁶ Sentenza 15 aprile 1977, *Deutsches Milch-Kontor*, C-272/95, Raccolta, p. I-1950, punto 40.

¹⁸⁷ Sentenza 10 dicembre 1968, *Commissione c. Italia*, C-7/68, sopra citata.

¹⁸⁸ A proposito di misure di effetto equivalente di dimensione regionale o addirittura comunale, e per lo stesso rilievo, sentenza 15 dicembre *Ligur Carni*, C-277, C-318 e 319/91, Raccolta, p. I-6621, punti 29-32; sentenza 25 luglio 1991, *Aragonesa blicidad*, C-1/90 e C-17 90, Raccolta, p. I-4151, punto 24: è vero che una misura statale, qualora abbia un ambito di applicazione territoriale perché si applica soltanto su una parte del territorio nazionale, non può sfuggire alla qualifica di misura discriminatoria o protezionistica ai sensi delle norme sulla libera circolazione delle merci con il pretesto che incide tanto sullo smercio dei prodotti provenienti dalle altre parti del territorio nazionale quanto su quello dei prodotti importati da altri Stati membri. Perché possa essere qualificata discriminatoria o protezionistica non è pertanto necessario che questa misura favorisca l'insieme dei prodotti nazionali o sfavorisca solo i prodotti importati ad esclusione dei prodotti nazionali. Sentenza 20 marzo 1990, *Du Pont de Nemours*, 21/88, Raccolta, p. I-889, punti 12 e 13; sentenza 3 dicembre 1998, *Bluhme*, C-67/97, Raccolta, p. I-8033, punti 20 e seguenti; sentenza 9 settembre 2004, *Carbonati Apuani SRL*, C-72/03, Raccolta, I-8027, punto 22 e seguenti.

¹⁸⁹ Sentenza 16 luglio 1992, *Legros*, C-163/90, Raccolta, p. I-4625, punti 16 e 17. Peraltro, si è posto il quesito se, in presenza di una siffatta tassa regionale di effetto equivalente, il singolo possa invocare il divieto di imporre dazi relativamente all'ipotesi in cui venga in rilievo esclusivamente uno scambio nazionale di merci, da

Alcune tipologie di oneri pecuniari percepiti rispetto a merci importate o esportate sono esclusi dall'ambito di applicazione di questo divieto. In realtà, vanno esclusi gli oneri che costituiscono il corrispettivo di un servizio effettivamente prestato, purché questo non siano obbligatorio¹⁹⁰ e gli oneri siano proporzionati al servizio¹⁹¹.

Le condizioni sono al riguardo molto precise e rigorose, nel senso che deve trattarsi del compenso per un servizio effettivamente prestato, e

una regione all'altra di uno stesso Stato membro, in difetto quindi della condizione formalmente richiesta dall'art. 30 TFUE (già 25 TCE) dell'importazione dell'esportazione del prodotto. Vedi anche la sentenza 9 agosto 1994, *Lancry e a.*, C-363 e C-407/93, Raccolta, p. I-3957, in cui la Corte, al quesito specifico se anche il dazio imposto al solo prodotto di origine francese all'atto dello sbarco in un'isola francese oltremare sia rilevante per l'art. 30 TFUE, ha dato inaspettatamente una risposta positiva. Invero, la Corte non sembra aver voluto innovare rispetto alla giurisprudenza sulle situazioni puramente interne in generale (punto 30) avendo escluso che nella specie ricorresse questa ipotesi e finendo però per confondere tra merci originarie dello stesso Paese (che erano l'oggetto specifico del quesito provenienti dallo stesso Paese. V. Infatti anche la sentenza 16 giugno 1994, *Steen II*, C-132/93, Raccolta, p. 12715, specie i punti 8-11, dove la Corte ribadisce l'irrilevanza del diritto dell'Unione di situazioni puramente interne che restano per tuttavia valutabili in base al diritto nazionale. Si tratta dunque di un passaggio della giurisprudenza incoerente rispetto al tema generale delle situazioni interne ed in contrasto con il chiaro dettato dell'art. 30 TFUE, ciò che non è escluso sia dovuto alla particolare importanza del dazio di mare per gli interessi francesi. D'altra parte, la preoccupazione che in un sistema che ha inteso abolire tutti i dazi doganali, ne resti uno regionale è evidentemente infondata, non potendo che essere eccezionale e comunque marginale il caso di uno Stato che, dovendo abolire in base alle previsioni di cui agli artt. 23 e 25 TCE (oggi artt. 28 e 30 TFUE) un determinato onere sui prodotti importati, continui contro ogni suo interesse ad imporlo sui prodotti nazionali. V. in argomento, per una fattispecie analoga applicata ad isole greche, sentenza 14 settembre 1995, *Simitzi*, C-485 e 486/96, Raccolta, p. I-2655, punti 21 e 27; sentenza 30 aprile 1998, *Sodiprem*, C-37 e 38/96, Raccolta, p. 12039. Il Trattato di Amsterdam ha poi risolto il problema (sic) modificando l'art. 299 affinché il Consiglio possa decidere misure specifiche per i dipartimenti d'oltremare francesi, ai quali sono stati significativamente aggiunte le Azzorre, Madeira e le Canarie.

¹⁹⁰ Sentenza 17 maggio 1983, *Commissione c. Belgio*, C-132/82, Raccolta, 1649, punti 12-13.

¹⁹¹ Sentenza 25 gennaio 1977, *Bauhuis*, C-46/76, Raccolta, p. 5, punti 7-11: venivano in rilievo gli oneri pecuniari riscossi dall'amministrazione dei Paesi Bassi in relazione ai controlli sanitari effettuati sugli animali vivi destinati all'esportazione in un altro Stato membro. Alcuni controlli erano imposti da una direttiva mirante a facilitare gli scambi di tali merci. Altri erano invece previsti dalla legislazione dei Paesi Bassi. Vedi anche, sentenza 17 maggio 1983, *Commissione c. Belgio* C-132/82, sopra citata, punto 8; sentenza 22 aprile 1999 *CRT France International*, C-109/98, Raccolta, I-2237, punto 17.

deve essere un servizio reso individualmente e a favore dell'operatore e non semplicemente in vista di un interesse generale¹⁹².

Devono essere esclusi dal divieto anche gli oneri imposti in base a normative dell'Unione, i relativi provvedimenti sono disposti nell'interesse generale e generalmente per prevenire eventuali misure unilaterali degli Stati, ovvero imposti da convenzioni internazionali che favoriscono la libera circolazione delle merci¹⁹³.

Nella stessa logica, rientra anche l'ipotesi dei montanti compensativi monetari istituiti nell'ambito della politica agricola comune, in quanto oggetto di misure dell'Unione destinate a compensare l'instabilità monetaria e niente affatto oneri istituiti unilateralmente dagli Stati membri¹⁹⁴.

7. Il divieto di impostazioni fiscali interne discriminatorie o protezionistiche.

Gli artt. 28 e 30 TFUE relativi al divieto dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente vanno integrati con il divieto sancito dall'art. 110 TFUE.

L'art. 110 stabilisce, al primo comma, il divieto per gli Stati membri di imporre tributi interni discriminatori nei confronti dei prodotti di altri Stati dell'Unione e, al secondo comma, il divieto di imporre tributi interni protezionistici a tutela della produzione nazionale.

Lo scopo di questo divieto è da un lato quello di riconoscere che ciascuno Stato membro può tassare i prodotti provenienti da altri Stati membri, dall'altro, però, anche quello di limitare tale potere, vietando agli Stati membri di colpire i prodotti importati in maniera discriminatoria o protezionistica. Senza questa limitazione, la liberalizzazione degli scambi tra Stati membri non sarebbe completa, perché gli Stati potrebbero continuare ad ostacolare le importazioni attraverso lo strumento della fiscalità generale da essi adottato.

L'imposizione generale di uno Stato membro deve conservare un carattere di assoluta neutralità tra prodotti nazionali e prodotti importati o esportati, in modo che l'attraversamento del confine tra uno Stato membro e l'altro non rappresenti né direttamente né indirettamente l'occasione o il motivo per oneri tributari più gravosi. Il divieto persegue lo scopo di garantire la libera circolazione delle merci in condizioni di

¹⁹² Sentenza 26 febbraio 1975, *Cadsky*, C-63/74, Raccolta, p. 281; sentenza 15 dicembre 1993, *Ligur Carni*, C-277, C-318 e C-319/91, Raccolta, p. I-6621, punto 31.

¹⁹³ Sentenza 12 luglio 1977, *Commissione c. Paesi Bassi*, C-89/76, Raccolta, p. 1355, punto 1365.

¹⁹⁴ Come si vedrà nel prossimo paragrafo.

neutralità fiscale rispetto alla concorrenza tra prodotti nazionali e prodotti di altri Stati dell'Unione¹⁹⁵.

La Corte di giustizia ha ribadito che le disposizioni ora contenute nell'art. 110 TFUE “costituiscono un'integrazione di quelle relative all'abolizione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente” e tendono “a garantire l'assoluta neutralità dei tributi interni riguardo alla concorrenza fra merci nazionali e merci importate¹⁹⁶.”

Il rapporto tra l'art. 110 TFUE, che disciplina le imposizioni interne discriminatorie o protezionistiche, e l'artt. 28 e 30 TFUE, che prevedono il divieto dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali è delicato e ha dato luogo ad una serie di importanti pronunce.

Innanzitutto, entrambe le disposizioni hanno lo scopo di eliminare le restrizioni dissimulate alla libertà degli scambi all'interno dell'Unione. Va tenuto però presente che le norme sui tributi interni discriminatori e quelle sui dazi doganali e le tasse d'effetto equivalente non possono essere applicate cumulativamente alla stessa fattispecie, in quanto danno luogo a regimi sostanzialmente diversi¹⁹⁷.

Come abbiamo già menzionato per sapere se un onere rientri nella nozione di tassa di effetto equivalente, occorre verificare se si sia in presenza di un onere pecuniario imposto unilateralmente, indipendentemente dalla sua denominazione e dalla sua struttura, che colpisce le merci per il fatto che esse attraversano una frontiera. Nel caso quando non si tratti di un dazio doganale in senso proprio, esso costituisce una tassa d'effetto equivalente ai sensi degli artt. 28 e 30 TFUE.

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia “la differenza essenziale fra una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale e un tributo interno consiste [...] nel fatto che la prima colpisce

¹⁹⁵ Sentenza 7 dicembre 1995, *Ayuntamiento de Ceuta*, C-45/94, Raccolta, p. I-4385, punto 29; sentenza 17 giugno 1998, *Grundig Italia c. Ministero Finanze*, C-68/96, Raccolta, p. I-3775, punto 11.

¹⁹⁶ Sentenza 27 febbraio 1980, *Commissione c. Francia*, C-168/78, Raccolta, p. 347.

¹⁹⁷ Sentenza 16 giugno 1966, *Lütticke*, C-57/65, in Raccolta, p. 219; sentenza 17 luglio 1997, *Haar Prtrolieum*, C-90/94, Raccolta, p. I-4085, punto 19; sentenza 17 settembre 1997, *Fazenda Publica*, C-347/95, Raccolta, p. I-4911, punto 17. Si tratta di una giurisprudenza consolidata ed esente da critiche. Mentre nella sentenza 3 febbraio 2000, *Charalampos Dounias*, C-228/98, Raccolta, I-577, la Corte è riuscita ad affermare che un'imposta, parte di una normativa generale, “è intrinsecamente discriminatoria e in contrasto sia con l'art. 95 sia con gli artt. 9 e 12 del Trattato” (punto 50), si che nel dispositivo troviamo la formula eccentrica secondo cui “l'art. 95 o gli artt. 9 e 12 del Trattato ostano a una normativa nazionale...”. Vedi, poi, in linea con orientamento consolidato, la sentenza 23 aprile 2002, *Niels Nygard*, C-234/99, Raccolta, p. I-3657, punti 17-18; sentenza 27 novembre 2003, *Enirisorse*, C-34-38/01, Raccolta, p. I-14243, punto 59.

esclusivamente il prodotto importato in quanto tale, mentre il secondo grava ad un tempo sulle merci importate e su quelle nazionali”¹⁹⁸.

La Corte ha precisato, con la sentenza *Denkavit*, che per rientrare nella categoria dell’art. 110 TFUE “l’onere cui è oggetto la merce importata deve colpire il prodotto nazionale e il prodotto importato identico con la stessa imposta allo stesso stadio commerciale e il fatto generatore dell’imposta deve essere anche esso identico per entrambi i prodotti”¹⁹⁹.

L’art. 110 dispone che nessuno Stato membro applichi direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsiasi natura, superiore a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali, come pure imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni. Quindi l’applicazione di un tributo interno alle merci non è oggetto di un divieto di per sé, ma solo nel caso in cui vi sia una discriminazione tra i prodotti nazionali ed importati.

In altre parole, le imposte interne di cui all’art. 110 TFUE vanno applicate in modo da escludere qualsiasi forma di discriminazione, diretta e indiretta, fra prodotti nazionali e prodotti importati da altri Stati membri²⁰⁰. Non ha importanza se questi tributi interni siano imposti

¹⁹⁸ Il sig. *Schul* aveva importato nei Paesi Bassi un’imbarcazione d’occasione, acquistata in Francia. Le autorità dei Paesi Bassi avevano applicato all’operazione l’IVA all’importazione, utilizzando come base imponibile il prezzo d’acquisto. Schul riteneva che la tassa IVA all’importazione, se applicata a beni d’occasione provenienti da altri Stati membri, costituisse una tassa d’effetto equivalente, nella misura in cui un’imposta non veniva riscossa affatto sull’acquisito di beni d’occasione effettuato all’interno del medesimo Stato. La Corte respinge questa tesi, osservando che l’IVA all’importazione “fa parte del sistema comune dell’IVA, la cui struttura e le cui modalità principali sono state stabilite da direttive d’armonizzazione del Consiglio. Questo hanno introdotto un sistema fiscale uniforme, che colpisce sistematicamente e secondo criteri obiettivi, sia le operazioni effettuate all’interno degli Stati membri, sia le operazioni all’importazione. Va rilevato al riguardo, in particolare, che il sistema comune sottopone alla stessa aliquota d’imposta le importazioni e le cessioni dello stesso bene all’interno di uno Stato membro”. La Corte conclude pertanto che l’IVA all’importazione costituisce un’imposizione interna ai sensi dell’art. 110. (Sentenza 5 maggio 1982, *Schul*, C-15/81, Raccolta, p.1409).

¹⁹⁹ Sentenza 31 maggio 1979, *Denkavit*, C-132/78, Raccolta, p.1923.

²⁰⁰ Sentenza 18 giugno 1975, C-94/74, *IGAV*, Raccolta, p. 699, punto 13; sentenza 11 marzo 1992, *Compagnie Commerciale de l’Ouest e a.*, C-78-83/90, Raccolta, p. I-1847.

dallo Stato o da un ente pubblico nazionale o locale. Non ha importanza la consistenza dell'ostacolo che può essere anche di lieve entità²⁰¹.

Inoltre il divieto va riferito anche all'ipotesi che il tributo colpisca un prodotto originario di uno Stato terzo che si trovi in libera pratica²⁰².

Inoltre, al fine di qualificare esattamente l'onere, come tributo intero discriminatorio o tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, può essere necessario considerare la destinazione del tributo. Per esempio, quando il gettito è destinato a finanziare attività che giovano specificamente ed esclusivamente al prodotto nazionale tassato, e il compenso è totale, l'onere stesso è assimilato ad una tassa di effetto equivalente²⁰³.

L'elemento della discriminazione può sussistere sotto diversi profili che in definitiva hanno l'effetto di scoraggiare l'importazione di merci originarie di altri Stati membri a vantaggio dei prodotti nazionali²⁰⁴. Ne deriva che l'elemento della discriminazione può collegarsi, oltre alla base imponibile ed all'aliquota, anche ad in particolare alla fase della commercializzazione: alla modalità di esenzione, alle agevolazioni...ecc²⁰⁵.

Il criterio decisivo per l'applicazione dell'art. 110 TFUE è costituito dall'incidenza effettiva del tributo sul prodotto nazionale e sul prodotto importato. Così, anche se l'aliquota è identica, l'incidenza sul prodotto può essere diversa a seconda dei criteri di individuazione della base imponibile e delle modalità di riscossione²⁰⁶.

²⁰¹ Sentenza 16 febbraio 1977, *Schöttle*, C-20/76, Raccolta, p. 247, punto 22; sentenza 3 luglio 1985, *Commissione c. Italia (Marsala)*, C-277/83, Raccolta, p. 2049, punto 17.

²⁰² Sentenza 7 maggio 1987, *Co-Frutta*, C-193/85, Raccolta, p. 2085, punti 24-29; sentenza 17 luglio 1977, *Haar Petroleum*, C-90/94, Raccolta, p. I-4085, punto 26.

²⁰³ Sentenza 19 giugno 1973, *Capolongo*, C-77/72, in Raccolta, p. 611, punti 13-14; sentenza 22 marzo 1977, *Steinike*, C-78/76, Raccolta, p. 595, punto 28; sentenza 28 gennaio 1981, *Kortmann*, C-32/80, Raccolta, p. 251, punto 18; sentenza 25 maggio 1977, *Cucchi*, C-77/76, Raccolta, p. 987, punti 16-19; sentenza 23 aprile 2002, *Niels Nygard*, C-234/99, Raccolta, p. I-3657, punto 23.

²⁰⁴ Sentenza 3 marzo 1988, *Bergandi*, C-252/86, Raccolta, p. I-1343, punto 25.

²⁰⁵ Sentenza 17 giugno 1998, *Grundig Italia c. Ministero Finanze*, C-68/69, Raccolta, p. I-3775, punti 13 e seguenti, per l'ipotesi di un'imposta di consumo che per i prodotti nazionali non includeva nella base imponibile le spese di trasporto ed altre spese di commercializzazione, mentre le includeva per quelli importati, fino alla frontiera italiana, con la conseguenza di aumentarne il valore rispetto ai prodotti nazionali.

²⁰⁶ Sentenza 17 giugno 1998, *Grundig Italia c. Ministero Finanze*, C-68/69, Raccolta, p. I-3775, punti 13 e seguenti, per l'ipotesi di un'imposta di consumo che per i prodotti nazionali non includeva nella base imponibile le spese di trasporto ed altre spese di commercializzazione, mentre le includeva per quelli importati, fino alla

Passiamo ora ad esaminare il contenuto dell'art. 110 TFUE: il primo comma vieta agli Stati membri di applicare, direttamente o indirettamente, ai prodotti di altri Stati membri tributi quantitativamente superiori a quelli applicati ai prodotti nazionali simili²⁰⁷. La tassazione può risultare quantitativamente superiore a causa delle aliquote, a causa del metodo di calcolo della base imponibile, oppure a causa delle modalità di riscossione.

Secondo la Corte di giustizia i prodotti nazionali presi a confronto possono essere considerati simili a quelli degli altri Stati membri “in base non già al criterio dell'assoluta identità ma a quello dell'analogia o della comparabilità dell'impiego”²⁰⁸.

Possiamo dare qualche esempio di prodotti che costituiscono fra loro simili: i vini di frutta nazionale e i vini di uva importati²⁰⁹, l'energia elettrica nazionale e quella importata²¹⁰.

Il secondo comma estende in divieto di cui dell'art. 110 TFUE e dispone che nessuno Stato membro applichi ai prodotti degli altri Stati membri dell'Unione “imposizione interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni”. Rispetto al primo comma, il secondo comma estende il divieto ai tributi discriminatori tra i prodotti nazionali e prodotti importati non più simili ma semplicemente concorrenti. Si può dire che con il secondo comma la norma attribuisce l'effetto di precludere ogni forma di protezionismo fiscale indiretto dei prodotti nazionali²¹¹. Le disposizioni interne vietate secondo tale norma sono individuabili sulla base del loro scopo protezionistico. La Corte di giustizia si è riferita al fatto che l'imposta contestata sia applicata al prodotto importato, ma non ad ogni prodotto nazionale concorrente e al fatto che essa sia sproporzionata perché di ammontare pari a quasi la metà del prezzo della merce importata²¹². Vanno compresi nell'ambito di applicazione del

frontiera italiana, con la conseguenza di aumentarne il valore rispetto ai prodotti nazionali.

²⁰⁷ Sentenza 5 maggio 1982, *Schul*, C-15/81, Raccolta, p. 1409, punti 19-20; *Haar Petroleum e a.*, sopra citata, punto 20; sentenza *Niels Nygard*, sopra citata, punto 19.

²⁰⁸ Sentenza 22 marzo 1977, *Steinike*, C-78/76, Raccolta, p. 595, punto 30; sentenza 7 maggio 1987, *Co-Frutta*, C-193/85, Raccolta, p. 2085, punto 10; sentenza 16 luglio 1992, *Lourenço Dias*, C-343/90, Raccolta, p. I-4673, punto 53.

²⁰⁹ Sentenza 4 marzo 1986, *Commissione c. Danimarca*, C-106/84, in Raccolta, 883, punti 14-15; sentenza 11 agosto 1995, *Roders e altri*, Cause da C-367/93 a C-377/93, in Raccolta, I-2229, cit, punto 27; sentenza 19 settembre 2002, *Tulliasismes e Siilin*, C-101/01, cit, in Raccolta, I-7487 punto 56.

²¹⁰ Sentenza 2 aprile 1998, *Outokumpu Oy*, C-213/96, Raccolta, I-1801, punti 34-35.

²¹¹ Sentenza 27 febbraio 1980, *Commissione c. Regno Unito*, C-170/78, Raccolta, 417, punto 27; sentenza 7 maggio 1987, *Co-Frutta*, C-193/85, cit., punto 19.

²¹² A proposito della natura protezionistica del regime fiscale istituito con la legge n. 986, la stessa sentenza (C-184/85, *Commissione c. Italia*) ha constatato che il regime è

secondo comma quei prodotti nazionali che pure non essendo simili ai sensi del primo comma, si trovano in concorrenza anche solo parziale o indiretta o potenziale con i prodotti degli altri Stati membri²¹³.

Le altre produzioni sarebbero dunque costituite dai prodotti nazionali che agli acquirenti appaiano succedanei di prodotti importati o comunque offrano una scelta alternativa. Per esempio vino e birra²¹⁴, whisky e orzo²¹⁵, banane e frutta tipica italiana²¹⁶.

caratterizzato da fatto che l'imposta di consumo litigiosa non è applicata alla frutta più tipicamente nazionale. La natura protezionistica di quest'ultima è accentuata dal fatto che essa ammonta a 525 lit. il kg., e cioè quasi la metà del prezzo d'importazione nel 1985", vedi la sentenza 7 maggio 1987, *Co-frutta*, C-193/85, cit., punto 22.

²¹³ Sentenza 7 maggio 1987, *Commissione c. Italia*, C-184/85, cit.

²¹⁴ Sentenza 27 febbraio 1980, *Commissione c. Regno Unito*, C-170/78, cit., punti 13-14: in questa sentenza il Regno Unito era accusato di applicare al vino (prodotto importato) un'accisa superiore a quella applicabile alla birra (prodotto nazionale). Secondo il Regno Unito, i due prodotti non sarebbero in concorrenza. In particolare le abitudini di consumo sarebbero diversi: la birra, bevanda popolare, verrebbe consumata di preferenza nei locali pubblici o in connessione con il lavoro e quasi mai a tavola, per accompagnare i pasti, mentre il consumo di vino avrebbe carattere eccezionale e particolare, dal punto di vista delle abitudini sociali. La Corte di giustizia risponde "per misurare il grado di sostituibilità possibile, non ci si può limitare alle abitudini di consumo presenti in uno Stato membro od in una regione determinata. In effetti, tali abitudini, variabili essenzialmente nel tempo e nello spazio, non possono essere considerate un dato immutabile: non bisogna quindi che la politica fiscale di uno Stato membro serva a cristallizzare date abitudini di consumo allo scopo di rendere stabile vantaggio acquisito dalle industrie nazionali che si dedicano al loro soddisfacimento. Vedi anche, sentenza 9 luglio 1987, *Commissione c. Belgio*, C-356/85, sopra citata, punto 10: veniva contestato al Belgio di violare il secondo comma dell'art. 110, applicando alla birra un'aliquota IVA inferiore del 6% rispetto a quella del vino di qualità. Pur avendo stabilito che i due prodotti erano in concorrenza tra di loro. La Corte ha ritenuto che la commissione non avesse "provato che differenza tra i prezzi rispettivi della birra e del vino di qualità sia talmente irrilevante che lo scarto del 6% esistente tra le aliquote dell'IVA per i due prodotti possa influenzare il comportamento del consumatore" e quindi "l'esistenza di un effetto protezionistico derivante da tale differenza a favore della birra". E nella sentenza 17 giugno 1999, *Socridis*, C-166/98, Raccolta. I-3791, punto 18: la Corte di giustizia ha dichiarato che in considerazione delle differenze di qualità e di prezzo fra i vini, il rapporto di concorrenza decisivo tra la birra, bevanda popolare, ed il vino, vada stabilito per i vini più accessibili al grande pubblico che sono, in generale i più leggeri e meno cari e che pertanto su questa base vadano effettuati i confronti sul piano tributario.

²¹⁵ Sentenza 18 aprile 1991, *Commissione c. Grecia*, C-230/89, Raccolta, I-1909. Punti 9-10.

²¹⁶ Sentenza 7 maggio 1987, *Commissione c. Italia*, C-184/85, cit., punto 12.

Sezione II

La tariffa doganale comune

1. La tariffa doganale comune.

L'Unione doganale istituita dal TFUE prevede che il divieto di dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente fra gli Stati membri sia accompagnato da un unico regime doganale esterno, applicabile allo scambio di merci con i Paesi che non fanno parte dell'UE. La costruzione dell'Unione doganale contribuisce a promuovere gli scambi commerciali con gli Stati terzi i cui i prodotti possono avvalersi della libera circolazione fra Stati membri, una volta superata la barriera doganale comune.

La tariffa doganale comune mira a rendere uniforme la disciplina dei prodotti provenienti da Paesi estranei all'Unione, evitando, ad esempio, che differenti condizioni di accesso possano far sì che uno stesso bene sia venduto ad un prezzo molto maggiore in uno Stato membro rispetto agli altri. Questo elemento caratterizza l'Unione doganale nel suo aspetto esterno e vale a distinguerla da una zona di libero scambio.

L'adozione di una tariffa doganale comune (TDC) ovvero di una tariffa unica che i Paesi membri applicano nei loro rapporti commerciali con i Paesi terzi è stabilita dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

L'art 31 TFUE (ex. Art 26 TCE) attribuisce al Consiglio, su proposta della Commissione, il compito di stabilire i dazi della tariffa doganale comune. Il Consiglio mediante un regolamento determina le aliquote dei dazi per ciascun prodotto elencato in una "nomenclatura combinata" (NC) che risponde alle esigenze tariffarie e statistiche dell'UE.

Il primo regolamento è entrato in vigore il 1° luglio 1968²¹⁷; esso ha definito un sistema di tassazione comune degli scambi con i Paesi terzi e ha imposto agli Stati membri il divieto di modificare l'onere contemplato dalla tariffa doganale comune. Una volta adottata la TDC gli Stati membri non possono più istituire e mantenere in vigore unilateralmente dazi o tasse di effetto equivalente per i prodotti importati dai Paesi terzi o elevare unilateralmente il livello della tariffa doganale comune mediante l'ulteriore riscossione di tributi nazionali²¹⁸.

L'art. 30 TFUE dispone che questo divieto vada esteso anche alle tasse di effetto equivalente ad un dazi doganale per cui agli Stati membri è

²¹⁷ Vedi il Regolamento (CEE) n. 950/68, del Consiglio del 28 giugno 1968, in GUCE 1968, L 172.

²¹⁸ Sentenza 27 settembre del 1988, *Commissione c. Consiglio*, C-51/87, in Raccolta, p. 5459.

fatto divieto di stabilire o di continuare ad applicare unilateralmente oneri pecuniari per prodotti importati da Paesi terzi²¹⁹.

Per la classificazione delle merci, prima ancora che venisse adottato il Sistema Armonizzato (SA), si utilizzava un altro sistema di classificazione, denominato "Nomenclatura Tariffaria di Bruxelles" o "BTN" (acronimo di "Brussels Tariff Nomenclature"), nel quale ciascun articolo era identificato con una codifica a 4 digit (per un totale complessivo di 1.312 voci), raggruppati in base alla natura del materiale di cui erano composti.

La denominazione del BTN fu successivamente modificata in "Nomenclatura del Consiglio di Cooperazione Doganale" o "NCCD". Nel 1972 nella Comunità europea veniva istituito un ulteriore sistema di classificazione avente finalità puramente statistiche, denominato "NIMEXE" (Nomenclatura delle merci per le statistiche del commercio estero della Comunità e del commercio tra gli Stati membri)²²⁰, il quale si affiancava al NCCD, riprendendone il codice a 4 digit, integrato da ulteriori 2 cifre.

Per circa trent'anni la BTN ha funzionato senza particolari problemi. Successivamente, l'internazionalizzazione degli scambi commerciali ed il permanere al mondo di numerosi sistemi di classificazione delle merci differenti, alcuni dei quali aventi finalità diverse da quelle doganali (statistiche, ad esempio), hanno imposto una riforma in profondità di tale nomenclatura, la quale è culminata nell'adozione del "Sistema Armonizzato" (SA), introdotto dalla "Convenzione SA", elaborata dal Consiglio di cooperazione doganale²²¹, conclusa a Bruxelles il 14 giugno 1983 ed in vigore dal primo gennaio 1988²²².

²¹⁹ Vedi la sentenza del 5 ottobre 1995, *Aprile Srl, in liquidazione, contro Amministrazione delle Finanze dello Stato*, C-125/94, in Raccolta, I-2919; la sentenza del 7 novembre 1996, *Société Cadi Surgelés, Société Sofrigu, Société Sofroi e Société Sofriber contro Ministre des Finances e Directeur général des douanes*, C-126/94, in Raccolta I-5647; la sentenza del 17 novembre 1998, *Aprile II*, C-228/96, in Raccolta, I-7141; la sentenza del 22 aprile 1999, *CRT France Internationale*, C-109/98, in Raccolta, I-2237.

²²⁰ Vedi il regolamento (CEE) n. 1445/72 del Consiglio, del 24 aprile 1972, relativo alla nomenclatura delle merci per le statistiche del commercio estero della Comunità e del commercio tra gli Stati membri della stessa (Nimexe).

²²¹ Il Consiglio di cooperazione doganale fu istituito dalla Convenzione di Bruxelles del 15 dicembre del 1950 sull'istituzione di un Consiglio di cooperazione doganale successivamente denominato l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD).

²²² Accanto alla Comunità Economica Europea, hanno ratificato la Convenzione con entrata in vigore dal 1° gennaio 1988; Australia, Bangladesh, Botswana, Canada, Congo, Corea (sud), Finlandia, Giappone, Giordania, India, Lesotho, Madagascar, Maurizio, Nigeria, Norvegia, Nuova Zelanda, Sudafrica, Svezia, Svizzera, Swaziland, Zambia, Zimbabwe.

Nonostante le oltre 5.000 voci e sottovoci in cui si articolava il sistema armonizzato, previsto della Convenzione di Bruxelles, esso non era sufficiente a soddisfare le esigenze di classificazione dei Paesi dove il grado di sofisticazione e complessità merceologica era assai elevato e v'era l'esigenza di elaborare statistiche più complesse delle merci scambiate.

Di conseguenza, molti Paesi scelsero di adottarlo espandendone la codifica, mediante l'aggiunta di ulteriori cifre a quelle di base. Fu così che la Comunità Europea, con il Regolamento n. 2658/87, adottò a partire dal primo gennaio 1988 la Nomenclatura combinata (NC), la quale riprendeva la codifica a sei cifre del SA, integrandola con ulteriori 2 cifre, per un totale di 8 digit complessivi che rendevano possibile classificare le merci con maggiore livello di dettaglio.

La nomenclatura combinata, basata sulla Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci²²³, istituisce ulteriori suddivisioni di voce e sottovoci per le esigenze specifiche dell'Unione²²⁴. Le note esplicative emesse dal Consiglio di cooperazione doganale e quelle emesse dalla Commissione a proposito del sistema armonizzato e della nomenclatura combinata forniscono un rilevante contributo all'interpretazione delle varie voci doganali²²⁵.

Per ciascuna voce e sottovoce della nomenclatura il Regolamento determina un dazio autonomo, la cui aliquota è definita autonomamente dall'Unione ed un dazio convenzionale, la cui aliquota è fissata in conseguenza di accordi internazionali che vincolano l'UE, per esempio

²²³ La Convenzione di Bruxelles del 14 giugno 1983 e il Protocollo di emendamento di Bruxelles del 24 giugno 1986 furono approvati a nome della Comunità economica europea con la decisione (CEE) n. 83/369 del Consiglio del 7 aprile 1987, in GUCE, L 198 del 20 luglio 1987.

²²⁴ Secondo l'art. 1 del regolamento n. 2658/87 la nomenclatura combinata riprende: a) la nomenclatura del sistema armonizzato; b) le suddivisioni comunitarie di detta nomenclatura, denominate "sotto voci NC"; c) le disposizioni preliminari, le note complementari di sezioni o di capitoli e le note a piè di pagina relative alle sotto voci NC.

²²⁵ Ad esempio la Comunicazione 2011/C137/01 della Commissione contenente note esplicative della nomenclatura combinata in GUUE, C 137 del 6 maggio 2011. Sugli effetti delle note esplicative del Consiglio di cooperazione doganale e della Commissione vedi la sentenza del 6 novembre 1997, *Laboratoires de thérapeutique moderne (LTM) contro Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)*, C-201/96, in Raccolta, I-6147; sentenza del 10 dicembre 1998, *Glob-Sped AG contro Hauptzollamt Lörrach*, C-328/97, in Raccolta, I-8357; sentenza del 7 febbraio 2002, *Turbon International GmbH contro Oberfinanzdirektion Koblenz*, C-276/00, in Raccolta, I-1389.

le aliquote concordate nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio²²⁶.

Il Regolamento 2658/87, consente che per le esigenze della politica commerciale dell'Unione²²⁷, siano previste tariffe del tutto particolari per favorire, ad esempio, i Paesi in via di sviluppo ed, in generale, rispetto a situazioni che richiedono un trattamento speciale o diverso, come dazi antidumping, proibizioni o restrizioni sia all'importazione che all'esportazione.

Il Regolamento che definisce la tariffa doganale comune è soggetto a continue modificazione necessarie per tener conto dei mutamenti della politica commerciale dell'Unione. Allo scopo di codificare tutti i provvedimenti il Regolamento prevede che la Commissione ciascun anno pubblichi un documento denominato tariffa integrata delle Comunità europee (TARIC) che ora diventa Tariffa integrata dell'Unione europea²²⁸.

Si può dire che, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento, l'insieme composto della nomenclatura combinata, delle aliquote e delle misure tariffarie contenute nella TARIC, costituisce la tariffa doganale comune che è prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e che si applica all'importazione delle merci nel territorio degli Stati membri dell'Unione.

Giusto da ricordare che la TARIC non ha una natura di strumento giuridico²²⁹ ma costituisce uno strumento d'informazione per chi è interessato agli scambi commerciali internazionali, contenente la raccolta delle disposizioni, degli obblighi e delle fiscalità, cui sono assoggettate le merci all'introduzione nel territorio doganale dell'Unione.

2. Le fonti della disciplina giuridica della tariffa doganale comune.

Secondo l'art. 56 del codice doganale dell'Unione del 2013²³⁰, (ex. Art. 33 del codice doganale comunitario 2008), l'obbligazione doganale

²²⁶ Vedi il Regolamento CE n. 3093/95 del Consiglio del 22 dicembre 1995, GUCE, L 234 del 30 dicembre 1995.

²²⁷ Vedi l'allegato II del regolamento n. 2658/87.

²²⁸ Vedi gli artt. 2 e 6 del regolamento n. 2658/87.

²²⁹ Comunicazione della Commissione n. 2003/C103/01 relativa alla tariffa integrata delle Comunità europee (TARIC) in GUUE, C103 del 30 aprile 2003, p. 6. Per la consultazione della TARIC on line, si può accedere a sito della Agenzia delle Dogane (www.agenziadogane.it) nella home page dell'Agenzia, si deve cliccare su "Tariffa doganale", accedere alla TARIC, e poi cliccare su "consultazione".

²³⁰ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento Europeo del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce un codice doganale dell'Unione in GUUE, L 269 del 10

si basa sulla tariffa doganale comune adottata dall'UE. Si tratta di una codificazione di otto cifre che riunisce tutti i codici della nomenclatura combinata pubblicata nell'Allegato I del Regolamento n. 2658 del 23 luglio 1987. In altre parole, questo allegato costituisce la fonte normativa della nomenclatura tariffaria e statistica, cioè della nomenclatura combinata e della tariffa doganale comune, e rappresenta la base giuridica di riferimento in caso di contestazione.

La nomenclatura combinata rappresenta lo strumento ottimale per effettuare la raccolta e lo scambio di dati relativi alla statistica del commercio estero della Comunità e fu creata per sostituire la precedente nomenclatura della tariffa doganale comune della Nimexe. L'entrata in vigore del regolamento CEE n. 2658/87 ha comportato l'abrogazione del regolamento CEE n. 950/68 del Consiglio, relativo alla tariffa doganale comune e del regolamento CEE n. 97/69 del Consiglio, relativo alle misure da adottare per l'applicazione uniforme della nomenclatura della tariffa doganale comune.

La tariffa doganale comune è divisa in 5 colonne: la prima riporta il codice della nomenclatura combinata; la seconda esprime designazione delle merci; la terza e la quarta individuano l'aliquota dei dazi applicabili (autonomi o convenzionali); la quinta concerne l'unità supplementare che intende identificare, a fini statistici, un'unità di misura generalmente diversa dal valore e dal peso che deve essere inserita nella dichiarazione doganale.

È importante chiarire, come si vedrà più in avanti, che nei rapporti con gli Stati membri dell'OMC tra i due valori espressi dalle colonne 3 e 4 viene applicato quello più favorevole. Nel senso che qualora siano riportati sia il dazio autonomo che quello convenzionale, riferiti al medesimo prodotto merceologico, viene applicata l'aliquota daziaria inferiore tra il dazio autonomo e quello convenzionale.

Cioè l'Unione applica il livello daziario concordato in sede GATT che impone l'applicazione dell'aliquota daziaria in funzione del principio della "nazione più favorita".

La tariffa doganale comune comprende a) "la nomenclatura combinata delle merci di cui al Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune; b) qualsiasi altra nomenclatura che ricalchi interamente o in parte la nomenclatura combinata o preveda ulteriori suddivisioni della stessa e che sia istituita da disposizioni comunitarie specifiche per l'applicazione delle misure tariffarie nel quadro degli scambi di merci; c) i dazi convenzionali o autonomi normali applicabili

ottobre 2013. L'art. 288 del suddetto Regolamento indica le disposizioni in vigore dal 30 ottobre 2013 e quelle che si applicano dal 1° giugno 2016.

alle merci contemplate dalla nomenclatura combinata; d) le misure tariffarie preferenziali contenute in accordi che l'Unione ha concluso con alcuni Paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale o con gruppi di tali Paesi o territori; e) le misure tariffarie preferenziali adottate unilateralmente dall'UE nei confronti di taluni Paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale o di gruppi di tali Paesi o territori; f) le misure autonome che prevedono la riduzione o l'esenzione per i dazi su talune merci; g) il trattamento tariffario favorevole specificato per talune merci, a causa della loro natura o del loro uso finale; h) le altre misure tariffarie previste dalle normative agricole, commerciali o da altre normative comunitarie"²³¹.

L'allegato I del Regolamento n. 2658/87 è diviso in tre parti: la prima parte riguarda le disposizioni generali e contiene sia "le regole generali di interpretazione" che le "disposizioni speciali". Le disposizioni delle regole generali di interpretazione sono fondamentali per avere la chiave di lettura della tariffa. Le disposizioni speciali relative a determinate categorie di prodotti riguardano, oltre la sospensione della riscossione dei dazi per i prodotti destinati a talune categorie di navi e piattaforme di perforazione o di sfruttamento, l'esenzione dei dazi a vantaggio degli aeromobili civili e di alcuni prodotti destinati ad essere utilizzati in questi aeromobili, la tassazione forfetaria e le regole tariffarie per i recipienti o imballaggio.

La seconda parte dell'allegato riporta "la tabella dei dazi" che contiene la designazione delle merci con il codice NC e le aliquote corrispondenti. Questa parte relativa alle tabelle dei dazi è la parte più complessa, comprende la TDC, ed è suddivisa in XXI sezioni che raggruppano i vari settori merceologici nei quali le merci vengono raggruppate per materia e sistemate in ordine progressivo dalla materia prima fino ai prodotti complessi allo stato finito.

La terza parte riporta "altri allegati tariffari", relativi ad alcuni prodotti agricoli, ed alle sostanze farmaceutiche per le quali è prevista l'esenzione dai dazi.

Si deve tener presente che la tariffa doganale comune è anche composta dai regolamenti e dalle innumerevoli norme relative all'organizzazione dei singoli mercati componenti la Politica Agricola Comune (PAC)²³².

²³¹ Vedi l'art. 56 del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce un codice doganale dell'Unione.

²³² L'instaurazione della Politica Agricoltura Comune costituisce uno strumento indispensabile per il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli. I principi fondamentali su cui essa si fonda sono; l'unicità del mercato agricolo, tramite interventi su prezzi e con la creazione di organizzazioni comuni dei mercati valide su tutto il territorio dei Paesi membri; la preferenza Comunitaria, cioè l'incremento degli scambi dei prodotti agricoli fra i Paesi membri attraverso il

Ai sensi dell'art.12 del regolamento (CE) n. 2658/87, ogni anno entro il mese di ottobre, con entrata in vigore all'inizio dell'anno successivo, viene interamente ripubblicato un testo aggiornato della TDC con eventuali nuove voci e trattamenti fiscali. Tale nuovo testo di base, poi, continua ad essere aggiornato con regolamenti e decisioni anche nei mesi seguenti, fino all'ottobre successivo e così via²³³.

Essendo una estensione del sistema armonizzato, la nomenclatura della TDC è pertanto costituita da otto cifre: riprende la nomenclatura del sistema armonizzato, crea poi suddivisioni UE di tale nomenclatura, denominate “sottovoci NC”, include le disposizioni preliminari, le note complementari di sezioni o di capitoli, e le note a piè di pagina relative alle sottovoci NC.

Le prime 6 cifre della nomenclatura combinata sono integralmente prese dal sistema armonizzato e non possono essere modificate in ambito dell'Unione. La settima e ottava cifre vengono aggiunte per identificare le ulteriori suddivisione UE.

In altre parole, le prime due cifre identificano il capitolo di appartenenza di una merce e la terza e la quarta cifra identificano la voce doganale mentre la quinta cifra individua la sottovoce e la sesta cifra pone in rilievo un'ulteriore suddivisione della sottovoce. Quando le voci e sottovoci del sistema armonizzato non sono ulteriormente suddivise per esigenze comunitarie, la settima e l'ottava cifre sono “00”.

Dopo l'ottava cifra, l'Unione in alcuni casi aggiunge ancora altre due cifre, costituenti il cosiddetto codice (TARIC), attinente non alla descrizione delle merci (nomenclatura) ma al diverso trattamento fiscale della stessa sottovoce di N.C., a seconda di determinate condizioni.

Il testo della TARIC richiama tutte le disposizioni normative dell'UE afferenti le singole posizioni tariffarie. In particolare, la nomenclatura è composta di due parti, da una parte, la designazione delle merci, comprendente 99 capitoli distribuiti in 21 sezioni e dall'altra, i corrispondenti numeri di codice.

Le sottocodi TARIC sono la nona e la decima cifra. In assenza di suddivisioni TARIC tali ultime cifre saranno “00”.

meccanismo del sostegno dei prezzi interni, dei prelievi e delle tariffe doganali comuni; la solidarietà secondo cui la Politica Agricola comune è finanziata dalla Comunità/Unione. Vedi gli articoli da 38 a 44 del TFUE che disciplinano e definiscono la Politica Agricola Comune.

²³³ Ad esempio il Regolamento (UE) n. 1001/2013 della Commissione, del 4 ottobre 2013, che modifica l'allegato I del regolamento (CEE) n. 2658/87 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla tariffa doganale comune in GUUE, L 290, del 31 ottobre 2013.

La TARIC tiene conto delle caratteristiche merceologiche del prodotto ma anche di altri elementi tariffari per renderla il più possibile uniforme in tutto il territorio dell'Unione Europea.

La TARIC si presenta come una raccolta sistematica, per settori merceologici, di voci doganali nelle quali trovano collocazione le merci oggetto di scambi commerciali internazionali. È un pratico strumento d'informazione per gli operatori e gli uffici interessati agli scambi commerciali internazionale, contenente la raccolta delle disposizioni, degli obblighi e delle fiscalità, cui sono assoggettate le merci all'introduzione sul territorio doganale dell'Unione (importazione nonché esportazione o immissione in libera pratica), della legislazione tariffaria e commerciale.

3. La classificazione delle merci nella nomenclatura combinata.

Secondo il regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune, la classificazione delle merci nella nomenclatura si effettua in conformità delle regole generali. Le regole generali per l'interpretazione della Nomenclatura combinata e per l'applicazione dei dazi sono riportate nel Titolo I dell'Allegato I del citato Reg. CEE 2658/87 che rappresenta la base giuridica di riferimento.

Le regole generali per l'interpretazione della nomenclatura combinata sono sei: le prime cinque riguardano le voci del sistema armonizzato e permettono l'applicazione uniforme della nomenclatura, di cui fanno parte integrante; vi sono però disposizioni particolari, dette “note”, che, riportate nelle sezioni e nei capitoli, dettano discipline specifiche per i prodotti ivi rientranti.

La prima regola di classificazione prevede che “i titoli delle sezioni, dei capitoli o dei sottocapitoli sono da considerare come puramente indicativi, poiché la classificazione delle merci è determinata legalmente dal testo delle voci, da quello delle note premesse alle sezioni o ai capitoli e, occorrendo, dalle norme che seguono, purché queste non contrastino col testo di dette voci e note”²³⁴.

La nomenclatura indica sistematicamente le merci che sono oggetto di commercio internazionale, raggruppandole in sezioni, capitoli, e sottocapitoli, ai quali sono stati attribuiti titoli che si riferiscono al genere di merci in essi comprese. Tuttavia non è stato possibile comprendere

²³⁴ Le note al capitolo 29, al punto 2 lettera c, stabiliscono invece che il metano ed il propano vanno classificati alla voce 27.11 relativa ai combustibili, dimostrano come in applicazione della suddetta regola, il contenuto delle note fornisca indicazioni predominanti rispetto a quelle che potrebbero derivare dai titoli delle sezioni o dei capitoli.

tutte le merci o enumerarle integralmente nei titoli di tali sezioni, capitoli, o sottocapitoli.

La prima regola di classificazione è divisa in due parti: la prima parte stabilisce che ai titoli deve essere attribuito solo un valore indicativo e per questo, dal loro testo non può derivare alcuna conseguenza giuridica ai fini della classificazione delle merci. Mentre la seconda parte della regola riguarda la classificazione che è determinata dal testo delle voci e da quello delle note premesse alle sezioni, o ai capitoli, dalle disposizioni dettate dalle altre cinque regole di classificazione a condizione che non contrastino col testo delle voci e delle note.

La clausola “purché non contrastino col testo delle dette voci o note” è fissata per precisare che i testi delle note premesse alle sezioni o ai capitoli, ai fini della determinazione della classificazione, debbono prevalere su ogni altra considerazione.

La seconda regola di classificazione stabilisce nel primo comma “Qualsiasi riferimento ad un oggetto nel testo di una determinata voce comprende questo oggetto anche se incompleto o non finito purché presenti, nello stato in cui si trova, le caratteristiche essenziali dell’oggetto completo o finito, o da considerare come tale per effetto delle disposizioni precedenti, quando è presentato smontato o non montato”²³⁵.

Questa regola allarga la portata delle voci che nominano un determinato oggetto, in modo da comprendere non solo l’oggetto completo, ma anche quello non completo o non finito, a condizione che esso presenti, nello stato in cui si trova, caratteristiche tali da non poter essere trasformato in oggetti diversi dal quello della voce cui si tratta. Quindi le disposizioni di questa regola sono estese agli “sbozzi” di oggetti.

In altre parole, gli oggetti non utilizzati nello stato in cui si trovano, aventi approssimativamente la forma o il profilo del pezzo o dell’oggetto finito e che non possono essere utilizzati ai fini diversi della fabbricazione di quel pezzo o di quel oggetto sono compresi in questa regola²³⁶.

²³⁵ Le merci presentate in questo stato lo sono per determinate ragioni quali la necessità o la comodità di imballaggio, di manutenzione o di trasporto.

²³⁶ La Corte di giustizia ha rilevato che i due periodi della 2a regola d'interpretazione del titolo I sono stati inseriti nella tariffa doganale della comunità, con effetto dal primo gennaio 1972, in seguito ad una Raccomandazione adottata dal Consiglio di cooperazione doganale del 9 giugno 1970 ed accettata dagli Stati della Comunità con Decisione del Consiglio del 21 giugno 1971 (GU n. L 137, del 23 giugno 1971, pag. 10). Tali norme d'interpretazione sono state formulate per estendere all'intera tariffa una prassi interpretativa accolta in precedenza da disposizioni speciali. Non costituiscono pertanto un'innovazione giuridica, ma si applicano anche alle importazioni effettuate anteriormente all'1 gennaio 1972. Sentenza della Corte dell'8

Il secondo comma si occupa degli oggetti presentati smontati o non montati e li classifica nella stessa voce degli oggetti montati, completi o finiti. Il secondo comma recita “Qualsiasi menzione ad una materia, nel testo di una determinata voce, si riferisce a questa materia sia allo stato puro, sia mescolata od anche associata ad altre materie. Così pure qualsiasi menzione di lavori di una determinata materia si riferisce ai lavori costituiti interamente o parzialmente da questa materia. La classificazione di questi oggetti mescolati o compositi è effettuata seguendo i principi enunciati nella regola 3”²³⁷.

Da considerare oggetto smontato o non montato quello in cui i differenti elementi sono destinati ad essere connessi sia con mezzi semplici a condizione tuttavia che si tratti di semplici operazioni di montaggio. Gli elementi non montati di un oggetto, qualora siano in numero superiore a quello richiesto per la costituzione dell’oggetto completo, seguono il loro regime proprio.

Per quanto riguarda le materie miscelate o associate con altre materie e i lavori costituiti da due o più materie, classificabili in due o più voci, la classificazione stessa deve essere effettuata secondo i principi enunciati dalla terza regola che prevede “Qualora per il dispositivo della regola 2 b) o per qualsiasi altra ragione una merce sia ritenuta classificabile in due o più voci, la classificazione è effettuata in base ai seguenti principi: a) La voce più specifica deve avere la priorità sulle voci di portata più generale.

Tuttavia, quando due o più voci si riferiscono ciascuna a una parte solamente delle materie che costituiscono un prodotto misto o ad un oggetto composito o una parte solamente degli oggetti, nel caso di merci presentate in assortimenti condizionati per la vendita al minuto, queste voci sono da considerare, rispetto a questo prodotto od oggetto, come ugualmente specifiche anche se una di esse, peraltro, ne dà una descrizione più precisa o completa.

b) I prodotti misti, i lavori composti di materie differenti o costituiti dall’assemblaggio di oggetti differenti e le merci presentate in assortimenti condizionati per la vendita al minuto, la cui classificazione non può essere effettuata in applicazione della regola 3 a), sono classificati, quando è possibile operare questa determinazione, secondo la materia o l’oggetto che conferisce agli stessi il loro carattere essenziale.

maggio 1974. - *Osram Gmbh contro Oberfinanzdirektion Frankfurt*, C-183/73, in Raccolta, p. 8.

²³⁷ Le voci alle quali essa si riferisce questa regola sono quelle che citano una determinata materia e quelle che riguardano i lavori di una determinata materia (ad esempio, la voce 45.03, oggetto di sughero).

c) Nei casi in cui le regole 3 a) o 3 b) non permettono di effettuare la classificazione, la merce è classificata nella voce che, in ordine di numerazione, è posta per ultima tra quelle suscettibili di essere validamente prese in considerazione”.

La terza regola di classificazione permette di classificare le merci che possono rientrare in più voci della tariffa²³⁸. Ciò avviene a mezzo di tre metodi indicati nei paragrafi 3a), 3b) e 3c).

I tre metodi di questa regola vanno applicati nell'ordine in cui sono elencati. Questo significa che la regola 3b) viene applicata soltanto se la regola 3a) non consente di risolvere il problema di classificazione e la regola 3c) viene applicata solo nel caso in cui le due regole precedenti non siano applicabili²³⁹.

In altre parole, la voce più specifica deve avere la precedenza sulle voci di portata generale, anche se non è possibile stabilire principi rigorosi che permettano di determinare se una voce sia più specifica di un'altra²⁴⁰.

In ogni caso è da considerare più specifica la voce che nomina un particolare oggetto rispetto ad una voce collettiva che identifica la merce in esame in modo più chiaro e secondo una descrizione più precisa e più completa²⁴¹.

²³⁸ Esempio per l'applicazione della terza regola, vedi sentenza del 14 luglio 1981, *ELBA Elektroapparate- und Maschinenbau Walter Goettmann KG* contro *Hauptzollamt Berlin-Packhof*, C-205/80, in Raccolta, p. 2097; sentenza del 9 febbraio 1984, *Metro International Kommanditgesellschaft* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-60/83, in Raccolta, p. 671; sentenza del 10 marzo 1993, *Abbott GmbH* contro *Oberfinanzdirektion Köln*, C-191/91, in Raccolta, I-867; sentenza del 1° aprile 1993, *Emsland-Stärke GmbH* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-256/91, in Raccolta, I-1857; sentenza del 2 giugno 1994, *Techmeda Internationale Medizinisch-Technische Marketing- und Handels- GmbH & Co. KG* contro *Oberfinanzdirektion Köln*, C-256/93, in Raccolta, I-2371; sentenza del 17 ottobre del 1995, cause riunite, *Ministre des Finances* contro *Société Pardo & Fils e Camicas SARL*, C-59 e 64/94, in Raccolta, I-3159; sentenza del 20 giugno 1996, *VOBIS Microcomputer AG* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-121/95, C-121/95, in Raccolta, I-3407.

²³⁹ Esempio per l'applicazione della regola 3c), sentenza del 15 gennaio 1998, *Quelle Schickedanz AG und Co.* contro *Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main*, C-80/96, in Raccolta, I-123; sentenza del 9 ottobre 1997, *Rank Xerox Manufacturing (Nederland) BV* contro *Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, C-67/95, in Raccolta, I-5401.

²⁴⁰ Per esempio i rasoi elettrici vanno classificati in applicazione della regola 3a) alla voce dedicata ai (rasoi, tosatrici ed apparecchi per la depilazione, con motore elettrico incorporato) e non alla voce dedicata ai (apparecchi elettromeccanici con motore elettrico incorporato, per uso elettrico), in quanto la prima delle voci sopradette è la più specifica.

²⁴¹ Una confezione di prodotti, presentati in una scatola di cartone, destinati ad essere utilizzati insieme per la preparazione di un piatto di spaghetti, costituita da un pacco

La quarta regola di classificazione stabilisce che “Le merci che non possono essere classificate in applicazione delle regole precedenti sono classificate nella voce relativa alle merci che con esse hanno maggiore analogia”²⁴². Quindi secondo questa regola, per poter fare una classificazione, è necessario procedere al confronto delle merci presentate con altre simili, per stabilire una analogia che può essere fondata su elementi quali il carattere, l'utilizzazione o la denominazione ...ecc²⁴³.

La quinta regola di classificazione stabilisce da una parte che “Gli astucci per apparecchi fotografici, per strumenti musicali, per armi, per strumenti da disegno, gli scrigni e i contenitori simili, appositamente costruiti per ricevere un oggetto determinato o un assortimento, suscettibili di un uso prolungato e presentati con gli oggetti ai quali sono destinati sono classificati con questi oggetti quando essi sono del tipo normalmente messo in vendita con questi ultimi”²⁴⁴.

Questa regola, tuttavia, non riguarda i contenitori che conferiscono all'insieme il suo carattere essenziale, e viene applicata esclusivamente ai contenitori che sono predisposti per ricevere un oggetto determinato o un assortimento cioè fatti in modo tale che l'oggetto contenuto trovi esattamente il suo posto. La stessa regola indica anche che gli oggetti devono essere presentati unitamente ai prodotti cui si conferiscono, anche se imballati separatamente per ragioni di trasporto. In più essi non conferiscono all'insieme il suo carattere essenziale.

Dall'altra parte “gli imballaggi che contengono merci sono da classificare con queste ultime quando sono del tipo normalmente utilizzato per questo genere di merci. Tuttavia, questa disposizione non è obbligatoria quando gli imballaggi sono suscettibili di essere utilizzati

di spaghetti non cotti, un sacchetto di formaggio grattugiato, ed un barattolo contenente salsa di pomodoro.

Trattandosi di tre prodotti con differenti classifiche si applica la regola 3b) e quindi tale confezione viene classificata alla voce doganale dedicato alla “paste alimentari, anche cotte o farcite oppure altrimenti preparate” in quanto sono gli spaghetti che, nel loro insieme, conferiscono all'oggetto il carattere essenziale.

²⁴² Vedi sentenza del 7 ottobre 1985, *Telefunken Fernseh und Rundfunk GmbH* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-223/84, in Raccolta, p. 3335.

²⁴³ Vedi ad esempio la sentenza del 17 febbraio 1970, *Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe* contro *Firma Paul G. Bollmann*, C-40/69, in Raccolta, p. 69.

²⁴⁴ Esempi di contenitori presentati con oggetti ai quali sono destinati la cui classificazione è determinata dalla prima parte della quinta regola possiamo menzionare (gli astucci per rasoi elettrici, gli astucci per binocoli e gli astucci per cannocchiali con mirino di puntamento, le custodie e gli astucci per strumenti musicali e gli astucci per fucile) mentre esempi di contenitori che non rientrano nel campo di questa regola si possono citare i contenitori quali le scatole per il tè in argento oppure le coppe decorative di ceramica contenuti dolciumi, in quanto in questo caso è il contenitore che conferisce all'insieme il suo carattere essenziale.

validamente più volte”. La seconda parte della quinta regola determina la classificazione degli imballaggi del tipo normalmente usato per le merci essi contengono. Questa disposizione non deve essere osservata quando tali imballaggi sono suscettibili di essere utilizzati più volte²⁴⁵.

La sesta e ultima regola delle regole generali della classificazione delle merci recita “la classificazione delle merci nelle sottovoci di una stessa voce è determinata legalmente dal testo di queste sottovoci e dalle note di sottovoci, nonché, *mutatis mutandis*, dalle regole di cui sopra, tenendo conto del fatto che possono essere comparate soltanto le sottovoci dello stesso valore”²⁴⁶. Ai fini di questa regola, le note di sezioni o di capitoli sono, salvo disposizioni contrarie, parimenti applicabili.

Le regole suddette menzionate sono valide per la classificazione a livello di sottovoci all’interno di una stessa voce.

Qualora l’interpretazione della NC da parte del Consiglio di cooperazione doganale faccia difetto, il legislatore europeo è competente ad interpretare mediante regolamento, e con riserva della sorveglianza della Corte di giustizia, il modo in cui la nomenclatura viene applicata nell’Unione²⁴⁷. Per controllare se la Commissione abbia ecceduto i propri poteri, la Corte di giustizia può verificare successivamente se sia stato commesso un manifesto errore di valutazione²⁴⁸.

4. Le aliquote e le preferenze tariffarie.

L’Unione Europea e prima la CE ha stipulato accordi con Stati terzi su cui si basano le concessioni di preferenze tariffarie (riduzione o eliminazione dei dazi previsti dalle tariffe) accordi di commercio preferenziale di natura bilaterale o multilaterali. Per esempio gli accordi stipulati con la Turchia prevedono che le preferenze tariffarie siano concesse in via reciproche. In altre situazioni le preferenze tariffarie vengono riconosciute da parte dell’Unione Europea senza alcuna reciprocità. Come ad esempio le agevolazioni tariffarie concesse ai Paesi in via di sviluppo per le merci originarie di tali Paesi.

²⁴⁵ Vedi la sentenza del 5 ottobre 1988, *Albert Schmid contro Hauptzollamt Stuttgart-West*, C-357/87, in Raccolta, p. 6239. Vedi anche, De CICCIO A., *Legislazione e Tecnica Doganale*, Torino, 2003.

²⁴⁶ Vedi la sentenza del 17 giugno 1997, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Lda contro Alfândega de Lisboa*, C-164/95, in Raccolta, I-3441.

²⁴⁷ Vedi sentenza del 8 febbraio 1990, *Gijs van de Kolk - Douane Expéditeur BV contro Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, C-233/88, in Raccolta, 265; sentenza del 13 dicembre 1994, *GoldStar Europe GmbH contro Hauptzollamt Ludwigshafen*, C-401/93, in Raccolta, 5587.

²⁴⁸ Vedi la sentenza *Goldstar Europe GmbH*, C-401/93, cit., p. 20.

Quindi la determinazione dell'origine delle merci costituisce un mezzo importante per garantire l'uniforme applicazione della tariffa doganale comune (TDC). In relazione ad una differente origine della merce, ad esempio preferenziale o non preferenziale, può essere associata una differente posizione tariffaria nella TDC.

L'origine di una merce è determinante anche in relazione alle restrizioni quantitative, nonché di qualsiasi altro provvedimento in materia di immissione in libera pratica o di esportazione emanato dall'Unione Europea²⁴⁹. L'origine è un elemento importante anche ai fini della determinazione dell'area di libero scambio e degli altri accordi preferenziali²⁵⁰.

L'origine preferenziale è l'origine da un Paese con cui l'Unione ha stipulato un accordo volto a stabilire un trattamento tariffario di favore per le merci ivi prodotte ovvero da uno Stato a cui l'UE ha concesso unilateralmente agevolazioni tariffarie²⁵¹.

L'origine della merce ai fini doganali deve essere tuttavia distinta dal concetto di provenienza. Il Paese di provenienza è quello da cui le merci sono spedite verso l'Unione.

A differenza della provenienza, l'origine ai fini doganali, invece, viene stabilita in base a precise regole fissate autonomamente dall'Unione o in base ad accordi internazionali bilaterali o multilaterali.

Le regole sull'origine preferenziale sono quelle applicabili nel contesto di relazioni commerciali preferenziali tra due o più Stati e si applicano solo per decidere se un determinato prodotto è originario di uno Stato membro e, quindi ammissibile al trattamento daziario preferenziale.

²⁴⁹ Vedi la sentenza del 26 gennaio 1977, *Gesellschaft Fuer Ueberseehandel MbH* contro *Handelskammer di Amburgo*, C-49/76, in Raccolta, p. 41.

-“Ai termini dell'ultimo punto del preambolo e dell'art. 1 del regolamento n. 802/68, gli artt. 4 e 5 del regolamento definiscono la nozione di origine delle merci in base a criteri oggettivi, che consentono di garantirne l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri e di evitare, in tal modo, deviazioni di traffico ed abusi”. La determinazione dell'origine della merce è funzionale non solo alla materia doganale, ma anche a molte attività relative alla determinazione dei mercati. Vedi la sentenza sopra citata, p. 5.

²⁵⁰ Vedi, FORTE E.P. CERIONI F. PALACCHINO T., *Il diritto tributario comunitario*, Milano 2004, p. 71.

²⁵¹ Vedi, GROSSMAN G.M. SYKES A.O., *A Preference for Development: the Law and Economics of GSP*, *World Trade Review* (2005) 4,41-67. cit., p. 259; LENZERINI F, *Le relazioni tra Organizzazione Mondiale del Commercio e Comunità Europea nel settore della cooperazione allo sviluppo*. In Francioni F. Lenzerini F. Montini M., *Organizzazione Mondiale del Commercio e Diritto della Comunità Europea nella prospettiva della risoluzione delle controversie*, Milano, 2005, cit., p.171 ss.

L'applicazione degli accordi bilaterali o degli concessioni unilaterali ha dunque un impatto doganale sulle transazioni.

In base a quanto previsto dall'articolo 65²⁵² del Codice doganale del 2013 le norme sull'origine preferenziale si trovano: a) per i beni coperti da accordi preferenziali, nei protocolli e negli allegati degli accordi stessi; b) per i prodotti importati dai Paesi e Territori d'Oltremare, nei confronti dei quali l'Unione ha accordato autonomamente un trattamento preferenziale, nel testo di apposite decisioni che vengono adottate mediante la comitologia²⁵³.

Similmente, anche in base al articolo 39 del previgente regolamento del 2008²⁵⁴ le norme sull'origine preferenziale sono contenute in appositi accordi o protocolli, quando si rientra nell'ambito di un regime preferenziale convenzionale, oppure in appositi atti dell'Unione, laddove esse siano concesse autonomamente.

²⁵² L'art. 65 del Reg. (UE) n. 952/2013 dispone che *“Le regole relative all'origine preferenziale determinano le condizioni di acquisizione dell'origine che le merci devono soddisfare per beneficiare delle misure di cui all'articolo 20, paragrafo 3, lettera d) o e). Tali regole sono stabilite: a) per le merci figuranti negli accordi di cui all'articolo 20, paragrafo 3, lettera d), nell'ambito di tali accordi; b) per le merci che beneficiano delle misure tariffarie preferenziali di cui all'articolo 20, paragrafo 3, lettera e), secondo la procedura del comitato”*.

²⁵³ Vedi l'art. 249 del Reg. (CEE) n. 2913/92.

²⁵⁴ L'art. 39 del Reg. (CE) n. 450/08, rubricato “Origine preferenziale delle merci”, dispone che:

“1. Per beneficiare delle misure di cui all'articolo 33, paragrafo 2, lettere d) o e), o delle misure preferenziali non tariffarie, le merci devono rispettare le norme sull'origine preferenziale di cui ai paragrafi da 2 a 5 del presente articolo.

2. Per le merci che beneficiano di misure preferenziali contenute in accordi che la Comunità ha concluso con alcuni Paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale o con gruppi di tali Paesi o territori, le norme sull'origine preferenziale sono stabilite da tali accordi.

3. Per le merci che beneficiano di misure preferenziali adottate unilateralmente dalla Comunità nei confronti di alcuni Paesi o territori non facenti parte del suo territorio doganale o di gruppi di tali Paesi o territori, diversi da quelli di cui al paragrafo 5, la Commissione adotta, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 184, paragrafo 2, misure che stabiliscono le norme sull'origine preferenziale.

4. Per le merci che beneficiano di misure preferenziali applicabili agli scambi commerciali tra il territorio doganale della Comunità e Ceuta e Melilla, contenute nel protocollo n. 2 dell'atto di adesione del 1985, le norme sull'origine preferenziale sono adottate ai sensi dell'articolo 9 di tale protocollo.

5. Per le merci che beneficiano di misure preferenziali contenute in accordi preferenziali a favore dei Paesi e territori d'oltremare associati alla Comunità, le norme sull'origine preferenziale sono adottate ai sensi dell'articolo 187 del trattato.

6. La Commissione adotta, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 184, paragrafo 2, le misure necessarie all'applicazione delle norme di cui ai paragrafi da 2 a 5 del presente articolo”.

La Comunità europea è stata la prima fra i membri del GATT ad applicare, nel 1971, un sistema di preferenze generalizzate (SPG) ai Paesi in via di sviluppo²⁵⁵. Il sistema ha subito tante modifiche soprattutto quello del decennio 1994-2005 che prevedeva l'introduzione di un sistema di modulazione tariffaria, e permetteva di escludere, per singoli Paesi beneficiari, settori specifici di importazione. Tale modulazione si basa su una duplice differenziazione dei prodotti in base al loro grado di sensibilità misurato in relazione al mercato unico. In sintesi tutti i Paesi sono beneficiari dal regime generale con alcune eccezioni basate sulla graduazione di settore. I prodotti, sia agricoli che industriali, rientranti nel sistema generale sono suddivisi in prodotti sensibili e prodotti non sensibili. Mentre per questi ultimi sono sospesi totalmente i dazi della tariffa doganale comune, sulle merci della prima categoria viene applicata soltanto una riduzione tariffaria²⁵⁶.

Attualmente è in vigore il regolamento (UE) n. 978/2012,²⁵⁷ applicabile dal 1 gennaio 2014. Tale regolamento prevede tre distinti regimi di preferenze tariffarie al fine di differenziare i Paesi che usufruiscono del SPG in base al loro livello di sviluppo. I dazi della tariffa doganale comune su una vasta gamma di prodotti "originari" di alcuni Paesi SPG, elencati nell'allegato V del regolamento suddetto, sono ridotti di una percentuale variabile (dal 3,5% fino al 30%). Per altri Paesi, sono sospesi i dazi sui prodotti elencati nell'allegato IX. Per i Paesi meno sviluppati, invece, sono totalmente sospesi i dazi della tariffa doganale comune su tutti i prodotti "originari".

Oltre al sistema delle preferenze generalizzate ci sono altri sistemi di preferenze tariffarie, non reciproche, che prevedono un trattamento di preferenze tariffarie concesse unilateralmente dall'Unione. Ad esempio, le preferenze tariffarie concesse ai membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico²⁵⁸ e l'associazione dei Paesi e territori d'oltremare ai sensi dell'articolo 198 TFUE e Allegato II²⁵⁹.

²⁵⁵ BRENTON P., *Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of European Union Preferences Under "Everything But Arms"*, in *Journal World Trade*, 2003, p. 623.

²⁵⁶ Oltre al (GPS) di base ci sono previsti poi altri quattro regimi. Si tratta del *regime Everything but Arms* (EBA) per i Paesi meno sviluppati, dei due regimi speciali "sociale" e "ambientale" che prevedono la concessione di preferenze supplementari ai prodotti sensibili dei Paesi ammissibili e, infine, il regime di incentivazione per la lotta contro la produzione e il traffico di stupefacenti (*regime "droga"*).

²⁵⁷ Vedi Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio. GU L 303 del 31 ottobre 2012, pp. 1–82.

²⁵⁸ Vedi ad esempio la Convenzione di Lomè I del 1975 rinnovato ed esteso ad un numero crescente di Stati nel 1979, nel 1984 e nel 1989 poi venne sostituita dagli

Gli effetti delle preferenze sono circoscritti ai soli profili daziari senza avere alcun riflesso sulle norme di politica economica o altre restrizioni o divieti all'importazione.

Dall'altra parte, il trattamento tariffario non preferenziale costituisce, negli scambi internazionali, la regola generale. L'Unione connota così ad esempio tutti i prodotti che vengono importati da Paesi con i quali l'UE non ha perfezionato alcun accordo tariffario. Per questi prodotti, a differenza di quelli dei Paesi con i quali i rapporti commerciali sono garantiti da accordi che consentano una riduzione della fiscalità in importazione o, in taluni casi, un'esenzione totale per classi di prodotti, l'aliquota daziaria applicabile è quella riportata nel testo della tariffa doganale comune.

La Convenzione internazionale sulla semplificazione e armonizzazione delle procedure doganali, firmato a Kyoto il 15 maggio 1973, alla quale la Comunità ha aderito, ha stabilito i principi generali per l'uso delle regole sull'origine non preferenziale²⁶⁰.

L'art. 60 del Codice doganale 2013 stabilisce la regola fondamentale per la determinazione dell'origine della merce. Alla stregua della disposizione del primo comma si considerano *“le merci interamente ottenute in un unico Paese o territorio sono considerate originarie di tale Paese o territorio”*. Sono quindi originarie le merci che presentano un legame fisico con un determinato Paese²⁶¹.

accordi di partenariato di Contonou per il periodo 2000-2020. Vedi anche, POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2006, p. 67 ss.

²⁵⁹ Secondo l'art. 198 TFUE (ex. Art. 182 TCE) “gli Stati membri convengono di associare all'Unione i Paesi e i territori non europei che mantengono con la Danimarca, la Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito delle relazioni particolari. Questi Paesi e territori, qui di seguito chiamati Paesi e territori, sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato II”. Vedi anche la Decisione del Consiglio (CE) 249/2007, del 19 marzo 2007, che modifica la decisione 2001/822/CE relativa all'associazione dei Paesi e territori d'oltremare alla Comunità europea.

²⁶⁰ Vedi la Decisione del Consiglio, 77/415/CEE, del 3 giugno 1977 che accetta a nome della Comunità vari allegati della convenzione internazionale per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali.

La Convenzione, entrata in vigore il 25 settembre 1974, definisce una serie di principi e di tecniche doganali, di cui raccomanda l'attuazione all'interno degli ordinamenti degli Stati che l'hanno ratificata. La disciplina convenzionale è volta, infatti, a favorire un'armonizzazione delle varie regolamentazioni doganali al fine di promuovere la crescita del commercio.

²⁶¹ Secondo l'art. 23 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992 che istituisce un codice doganale comunitario

Per merci interamente ottenute in un Paese s'intendono:

- a) i prodotti minerali estratti in tale Paese;
- b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti;
- c) gli animali vivi, ivi nati ed allevati;
- d) i prodotti che provengono da animali vivi, ivi allevati;

Le merci alla cui produzione hanno invece contribuito due o più Paesi o territori sono considerate originarie del Paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale. Il codice doganale del 2013, invece contiene nel secondo comma dell'articolo suddetto una disposizione più complessiva. Essa, precisamente, prevede che *“le merci alla cui produzione contribuiscono due o più Paesi o territori sono considerate originarie del Paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione”*.

È opportuno evidenziare che talune lavorazioni o trasformazioni non conferiscono mai il carattere originario. Esse sono definite “lavorazioni o trasformazioni insufficienti”²⁶².

-
- e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate;
 - f) i prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare, al di fuori delle acque territoriali di un Paese, da navi immatricolate o registrate in tale Paese e battenti bandiera del medesimo;
 - g) le merci ottenute a bordo di navi-officina utilizzando prodotti di cui alla lettera f), originari di tale Paese, sempreché tali navi-officina siano immatricolate o registrate in detto Paese e ne battano la bandiera;
 - h) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempreché tale Paese eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo;
 - i) i rottami e i residui risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possono servire unicamente al recupero di materie prime;
 - j) le merci ivi ottenute esclusivamente dalle merci di cui alle lettere da a) ad i) o dai loro derivati, in qualsiasi stadio essi si trovino.

²⁶² “si considerano sempre insufficienti a conferire il carattere originario le seguenti lavorazioni o trasformazioni, che vi sia o meno cambiamento di voce tariffaria:

- a) le manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione dei prodotti tal quali durante il trasporto e il magazzinaggio (ventilazione, spanditura, essiccazione, rimozione di parti avariate e operazioni affini);
- b) le semplici operazioni di spolveratura, vagliatura, cernita, classificazione, assortimento (ivi compresa la composizione di serie di prodotti), lavatura, riduzione in pezzi;
- c) i) i cambiamenti d'imballaggio; le divisioni e riunioni di partite;
- ii) la semplice insaccatura, nonché il semplice collocamento o in astucci, scatole o su tavolette, ecc., e ogni altra semplice operazione di condizionamento;
- d) l'apposizione sui prodotti e sul loro imballaggio di marchi, etichette o altri segni distintivi di condizionamento;
- e) la semplice riunione di parti di prodotti per costituire un prodotto completo;
- f) il cumulo di due o più operazioni indicate alle lettere da a) ad e)”. Vedi l'art. 38 del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa

Mentre al contrario, la lavorazione o trasformazione sufficiente è quella considerata necessaria per potere determinare l'origine.

Naturalmente, alle nozioni di lavorazione sufficiente ed insufficiente anche la disciplina dell'origine offre le sue deroghe. Ad esempio, per quanto concerne il settore dei prodotti tessili dove si parla del "principio di trasformazione completa"²⁶³.

Ai fini della determinazione dell'aliquota daziaria è poi necessario classificare correttamente la merce e determinarne l'esatta qualità.

Allo scopo di garantire l'applicazione uniforme della tariffa doganale la Commissione può adottare diverse misure, elencate nell'art. 9 del Regolamento (CEE) n. 2658/87 sulla NC. Tra queste, la possibilità di adottare regolamenti rivolti alla classificazione di particolari merci nella NC. Il Consiglio ha attribuito alla Commissione, che agisce di concerto con gli esperti doganali degli Stati membri, un ampio potere discrezionale²⁶⁴ quanto alla precisazione del contenuto delle voci doganali di cui tener conto per la classificazione di una determinata merce.

La Commissione, tuttavia, non ha il potere di modificare il contenuto delle voci doganali stabilite in base al sistema armonizzato istituito dalla convenzione²⁶⁵.

5. Le Informazioni Tariffarie Vincolanti (ITV).

La corretta classificazione delle merci importate assume importanza rilevante per l'operatore economico, poiché dall'esatta attribuzione della nomenclatura combinata deriva la corretta applicazione delle imposte, dei regimi doganali e la procedura per l'attestazione dell'origine del prodotto.

La tariffa doganale comune, basata sul sistema armonizzato internazionale, definisce e classifica ogni tipologia di merce in

talune disposizioni d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario.

²⁶³ Tale principio viene regolato nell'UE dall'art. 37 del Regolamento CEE 2454/93 in base al quale si considerano trasformazioni complete le lavorazioni o trasformazioni che hanno - in ogni caso - l'effetto di classificare i prodotti ottenuti in una voce della Nomenclatura Combinata diversa da quella relativa a ciascuno dei prodotti non originari utilizzati. Per i prodotti tessili indicati nell'Allegato 10 al Regolamento CEE 2454/93.

²⁶⁴ Sentenza del 28 Marzo 2000, *Holz Geenen GmbH contro Oberfinanzdirektion München*, C-309/98, in Raccolta, I- 01975.

²⁶⁵ Sentenza del 14 dicembre 1994, *Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee*, C-267/94, in Raccolta, I-4845; sentenza del 28 marzo 2000, *Holz Geenen GmbH contro Oberfinanzdirektion München*, C-309/98, in Raccolta, I-01975.

commercio attraverso il codice di nomenclatura. Con l'Informazione Tariffaria Vincolante" gli operatori possono ottenere dall'Agenzia delle Dogane la corretta attribuzione del codice.

Qualora l'operatore abbia dei dubbi sulla corretta classificazione di un prodotto, il codice doganale dell'Unione offre all'importatore la possibilità di richiedere all'Autorità Doganale la classificazione di prodotto: l'Informazione Tariffaria Vincolante (ITV)²⁶⁶.

Tale strumento risponde alla necessità di garantire un certo grado di certezza del diritto agli operatori economici nell'esercizio della loro attività, di agevolare il lavoro dei servizi doganali e di ottenere maggior uniformità nell'applicazione della legislazione doganale comunitaria. Un'Informazione Tariffaria Vincolante è un certificato che attesta la classificazione doganale di una determinata merce per un determinato periodo ed è valida in tutto il territorio dell'Unione²⁶⁷. Quindi lo scopo delle ITV è dunque quello di fornire uno strumento giuridico che consenta sia di velocizzare le operazioni doganali che di dare certezza alla dichiarazione e all'accertamento della classifica doganale determinandola preventivamente mediante un parere ufficiale²⁶⁸.

Può essere richiesta da un operatore per un solo prodotto merceologico, al fine di semplificare e armonizzare le operazioni di importazione e di esportazione relative a quel prodotto. L'art. 11 del codice doganale Comunitario del 1992, primo comma, prevede come requisito essenziale ai fini dell'ottenimento della certificazione suddetta che il soggetto richiedente sottoponga all'Amministrazione un'operazione commerciale "realmente prospettata"²⁶⁹.

Il secondo comma del codice 1992, precisa che l'informazione è fornita al richiedente²⁷⁰ a titolo gratuito, precisando però che, qualora l'autorità

²⁶⁶ Si precisa che l'Informazione Tariffarie Vincolante si presenta come un modello riportato nell'Allegato 1 al regolamento CE n. 2454/1993.

²⁶⁷ "Un'informazione tariffaria o un'informazione in materia d'origine che impegna le amministrazioni di tutti gli Stati membri della Comunità". Vedi l'art. 33 par. 2 del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento e del Consiglio del 9 ottobre 2013.

²⁶⁸ Autorità competente per ricevere le domande di informazione tariffaria vincolante in Italia è l'Agenzia delle Dogane.

²⁶⁹ Vedi l'art. 11 regolamento (CEE) N. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992 che istituisce il codice doganale comunitario.

²⁷⁰ Secondo il comma 2 dell'art. 6 del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione: 3. A) La richiesta di informazione tariffaria vincolante deve essere scritto e contenere, in particolare, i seguenti elementi d'informazione:

a) nome e indirizzo del titolare;

b) nome e indirizzo del richiedente nel caso in cui questi non sia il titolare;

c) nomenclatura doganale nella quale dev'essere effettuata la classificazione. Qualora il richiedente desideri ottenere la classificazione di una merce in una delle nomenclature di cui all'articolo 20, paragrafo 3, lettera b) e paragrafo 6, lettera b) del

doganale dovesse sostenere spese per speciali misure, quali analisi o perizie sulle merci, o per il loro rinvio al richiedente, tali spese potranno essere addebitate a carico del richiedente.

In base all'art. 33 del codice doganale del 2013 chiunque ne abbia interesse può inoltrare la richiesta di rilascio dell'ITV all'Autorità doganale competente. La risposta avrà validità per tre anni²⁷¹ e in tale periodo sarà vincolante per tutte le dogane dell'Unione Europea. Si tratta di un parere (e non di una decisione) vincolante solo per la dogana, in quanto organo della stessa Amministrazione che l'ha emessa. La dogana ha l'obbligo di riconoscere la classifica certificata con ITV solo per il titolare che l'ha richiesta e ottenuta. L'amministrazione doganale che ha emanato l'informazione vincolante è obbligata a trasmetterne una copia alla Commissione, del pari dell'eventuale provvedimento di revoca. Gli Stati che non condividano un'informazione vincolante rilasciata da un diverso Stato membro, hanno la possibilità di portare la materia all'attenzione della Commissione.

La Commissione procede, d'ufficio o su richiesta del rappresentante di un Paese membro, all'adozione di un provvedimento che garantisca l'applicazione uniforme della disciplina in materia di nomenclatura. In caso di informazioni divergenti sulla classificazione di una stessa merce la questione, ove non venga risolta tra gli Stati membri interessati, viene

codice, la nomenclatura in questione dev'essere menzionata espressamente nella sua domanda d'informazione tariffaria vincolante;

d) descrizione dettagliata della merce che ne permetta l'identificazione e determinazione della sua classificazione nella nomenclatura doganale;

e) composizione della merce e metodi di analisi eventualmente utilizzati per la sua determinazione, qualora siano determinanti per la sua classificazione;

f) eventuale fornitura sotto forma di allegati di campioni, fotografie, schemi, cataloghi o altra documentazione per consentire all'autorità doganale di determinare la corretta classificazione della merce nella nomenclatura doganale;

g) classificazione prevista;

h) disponibilità a fornire, su richiesta dell'autorità doganale, una traduzione della documentazione eventualmente acclusa, nella lingua o in una delle lingue ufficiali dello Stato membro interessato;

i) indicazione degli elementi d'informazione da considerare "riservati"

j) indicazione da parte del richiedente se, per quanto gli risulta, è stata già chiesta o fornita nella Comunità un'informazione tariffaria vincolante per una merce identica o simile;

k) accettazione che le informazioni fornite siano inserite in una banca dati della Commissione e che i dettagli delle informazioni tariffarie vincolanti, compresi eventuali fotografie, schizzi, opuscoli ecc., siano divulgati al pubblico attraverso Internet, ad eccezione delle informazioni che il richiedente ha classificato confidenziali; si applicano le disposizioni in vigore in materia di protezione delle informazioni.

²⁷¹ Nel Regolamento (CEE) n. 2913/92 l'Informazione Tariffaria Vincolante è valida per sei anni. Art. 12 par. 4.

portata all'esame dell'apposito Comitato per la classificazione delle merci: classificazione che deve rimanere il più possibile omogenea e non può variare da uno Stato all'altro secondo valutazioni discrezionali divergenti delle singole autorità con il rischio di determinare trattamenti discriminatori tra gli operatori economici interessati²⁷².

Spetta al giudice nazionale, nell'ambito della inerente conflittualità, avvalersi del rinvio pregiudiziale prima di assumere le decisioni necessarie affinché venga applicata una ITV conforme al diritto dell'Unione. È compito quindi del giudice tributario annullare la determinazione dell'autorità doganale che contrasta con la nomenclatura combinata e dichiarare la corretta classificazione, così cooperando all'applicazione "uniforme" anche di questo aspetto tecnico del diritto dell'Unione²⁷³.

La Commissione europea, cui sono indirizzate tutte le informazioni vincolanti e le eventuali revoche da parte delle autorità doganali competenti al rilascio, informa periodicamente tutte le amministrazioni nazionali, sia per finalità di controllo dell'autenticità dei provvedimenti sia al fine di prevenire contrasti interpretativi e anche per l'aggiornamento delle banche dati.

Tornando agli effetti giuridici dell'informazione vincolante, si ribadisce che essa obbliga tutte le autorità doganali dell'Unione soltanto nei confronti del titolare e limitatamente alle merci per le quali le formalità doganali sono state espletate, a condizione che il titolare sia in grado di provare che vi è corrispondenza sotto tutti gli aspetti tra le merci dichiarate e quelle oggetto del provvedimento²⁷⁴.

Secondo l'art. 33 del regolamento 952/2013 la durata dell'efficacia vincolante dell'informazione decorre "*dalla data in cui riceve o si ritiene che abbia ricevuto notifica della decisione*"²⁷⁵.

²⁷² "Quando la Commissione constati l'esistenza di informazioni tariffarie vincolanti divergenti relative ad una stessa merce, essa adotta, se necessario, un provvedimento per garantire l'uniforme applicazione della nomenclatura doganale". Art. 9 del Regolamento (CE) n. 2454/93.

²⁷³ Vedi la sentenza del 19 gennaio del 2005, *Commissioners of Customs & Excise contro SmithKline Beecham plc*, C-206/03, in Raccolta. I-00415. Nell'occasione la Corte, su rinvio pregiudiziale dell'High Court of Justice (in tema di classificazione di cerotti alla nicotina), stabiliva che se una autorità competente fornisce una erronea informazione tariffaria vincolante, il giudice nazionale è tenuto, a sensi dell'art. 10 del Trattato, ad adottare, nell'ambito delle sue competenze, tutte le misure necessarie affinché detta informazione sia annullata e venga fornita una nuova ITV conforme al diritto comunitario.

²⁷⁴ Vedi art. 33, par. 4 lettera (a) del Regolamento (UE) n. 952/2013.

²⁷⁵ L'art. 7 del Regolamento (CE) n. 2454/93 prevede che "L'informazione vincolante deve essere notificata al richiedente il più rapidamente possibile: a) In materia tariffaria: se allo scadere di un termine di tre mesi dall'accettazione della domanda d'informazione non è stato possibile comunicare al richiedente

La Corte di giustizia ha precisato che “l'Informazione Tariffaria Vincolante ha lo scopo di assicurare l'operatore economico quando sussiste un dubbio sulla classificazione di una merce nella nomenclatura doganale esistente, tutelando così da qualsiasi modifica futura della voce, disposta dalle autorità doganali e concernente la classificazione delle merci”²⁷⁶. Ciò comporta che, durante il periodo di efficacia dell'informazione, alle autorità doganali comunitarie è preclusa ogni azione di accertamento dei dazi in misura diversa da quella prevista nell'informazione vincolante e conseguentemente di irrogazione delle sanzioni.

Inoltre, l'articolo 33 par. 2 del Codice doganale dell'Unione. precisa testualmente che l'applicazione delle ITV è obbligatoria “*per le autorità doganali, nei confronti del destinatario della decisione, soltanto in relazione alle merci per le quali le formalità doganali sono espletate dopo la data a decorrere dalla quale la decisione ha efficacia*”. Da tale formulazione si deduce, tuttavia, che è applicabile l'ITV richiesta per merce viaggiante ma non ancora importata, purché sia notificata all'operatore interessato prima dello sdoganamento; mentre non è applicabile se rilasciata al momento in cui la merce estera è in deposito doganale, considerato che l'immissione in deposito, in effetti, è una formalità doganale²⁷⁷.

La richiesta di informazione vincolante, effettuata attraverso un formulario recentemente approvato dal legislatore UE, deve essere presentata all'autorità doganale competente dello Stato membro o degli Stati membri in cui l'informazione deve essere utilizzata ovvero all'autorità doganale competente dello Stato membro in cui il richiedente è stabilito. Il legislatore dell'Unione ha dunque previsto una competenza territoriale alternativa, attribuendo all'operatore la possibilità di scegliere tra un criterio di collegamento oggettivo (lo Stato o gli Stati presso i cui valichi il richiedente l'informazione intenderà procedere alle operazioni doganali) e uno soggettivo (lo Stato in cui l'istante è residente o domiciliato).

l'informazione tariffaria vincolante, l'autorità doganale gli comunica il motivo del ritardo e il termine entro il quale ritiene di potergli notificare l'informazione in oggetto”.

²⁷⁶ Vedi Sentenza della Corte del 22 gennaio 2004, *Timmermans Transport & Logistics BV contro Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Roosendaal e Hoogenboom Production Ltd contro Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Rotterdam*, Cause riunite, C-133/02 e C-134/02, in Raccolta. I-1125.

²⁷⁷ L'informazione tariffaria vincolante non può essere richiesta, in generale, per merce già dichiarata per un regime doganale non importa se intermedio (deposito doganale, perfezionamento attivo o passivo, transito comunitario) o definitivo (importazione o esportazione definitiva).

Non è quindi possibile scegliere tra le varie amministrazioni doganali dell'Unione quella a cui presentare la richiesta di informazioni vincolanti. Perché la risposta sia efficace occorre comunque che essa sia seguita da una importazione presso il Paese che ha fornito la risposta stessa; a questo punto però la risposta vincola anche le autorità fiscali degli altri Stati membri²⁷⁸.

6. L'ambito di applicazione oggettivo della tariffa doganale comune.

Alla luce del diritto UE, il dazio doganale appare collegato all'esistenza delle merci in dogana ed è in stretto rapporto con la loro fisicità. Gli elementi principali che concorrono a realizzare il presupposto dell'obbligazione doganale sono, infatti, la situazione meramente fattuale dell'attraversamento della merce della linea doganale e la destinazione al consumo dei beni all'interno o all'esterno del territorio doganale dell'Unione. Ai fini dell'individuazione di una nozione di merce, si rileva in primo luogo che il TFUE non definisce la nozione di merce. La giurisprudenza della Corte ha considerato merci ai fini del Trattato quegli oggetti fisici mobili per i quali i diritti di proprietà o le obbligazioni relative, devono essere valutati in termini monetari, siano essi positivi o negativi²⁷⁹.

La nozione di merce, tuttavia, non coincide perfettamente con quella della tariffa di un prodotto a cui è applicabile la tariffa doganale comune. Quest'ultima risulta essere delimitata soltanto alle importazioni destinate ad usi autorizzati²⁸⁰. La tariffa è senza dubbio strettamente funzionale all'individuazione della merce. Ne deriva che non è necessario che la cosa sia mobile, ma piuttosto che costituisca oggetto di classificazione nella tariffa doganale europea. Alla luce del riferimento alla TDC, risultano in primo luogo esclusi dalla nozione di merce i servizi e alcune tipologie di beni immateriali.

²⁷⁸ Vedi l'art. 6 del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario.

²⁷⁹ Vedi la sentenza del 10 dicembre 1968, *Commissione c. Italia*, C-7/68, in Raccolta, p. 562.

²⁸⁰ La Corte di giustizia ha ribadito che *“Il dazio doganale ad valorem non può essere infatti determinato per merci di natura tale da non poter essere messe in circolazione in alcuno degli stati membri e da dover, per contro, essere sequestrate e messe fuori circolazione dalle competenti autorità non appena scoperte”*. Vedi la sentenza del 5 febbraio 1981, *Jozsef Horvath contro Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-50/80, in Raccolta, p. 00385.

Ne deriva che l'esame della nozione di merce ai fini doganali si rapporta perciò pienamente con il diritto dell'Unione Europea. A fronte di una sorta di indeterminatezza definitoria, il trattamento doganale delle merci deve avvenire in funzione, degli elementi specifici che le caratterizzano. Alla nozione di merce sono riconducibili tutti quei beni corporali, quale che ne sia la natura, che possono attraversare una frontiera.

Non sfuggono a questa qualifica certi beni immateriali, come i software²⁸¹, i sistemi operativi in genere²⁸² o la corrente elettrica²⁸³, né quei beni che sono trasportati direttamente dal viaggiatore o che appartengono allo Stato. Può considerarsi merce anche un semplice documento scritto o stampato o delle istruzioni di pagamento. Questa assimilazione tuttavia non opera per i biglietti di banca che hanno corso legale e che consistono in mezzi di pagamento²⁸⁴.

La dottrina,²⁸⁵ anche prima dell'adozione del codice doganale, conferendo un certo rilievo all'esame della disciplina delle questioni nel campo doganale, spiegava che i beni non possono essere oggetto immediato dell'imposta doganale, ma costituiscono un elemento oggettivo indiretto.

Le cose incorporeali non sono soggette all'imposta doganale in relazione alle loro qualità fisiche. Sono invece assoggettati ai dazi le energie e i gas, che consistono a ogni effetto in cose corporali.

Le cose mobili, comprende i prodotti industriali, dell'agricoltura, sono denominate genericamente merci nella tariffa. Quanto alla fondamentale distinzione tra cose mobili ed immobili, queste ultime non possono essere oggetto di imposte doganali. Se talora la verifica doganale può riguardare materiali divenuti immobili per destinazione, si può notare come l'imposta sia riferibile al momento dell'importazione, benché abbia rilevanza il collocamento in opera ai fini del dazio. La distinzione

²⁸¹ La Corte di giustizia ha dichiarato che il software è un bene economico immateriale le cui spese d'acquisto, quando è contenuto in una merce devono essere considerate parte integrante del prezzo pagato o da pagare per la merce e, pertanto, del valore di transazione. Si veda sentenza 18 aprile 1991, *Brown Boveri & Cie AG contro Hauptzollamt Mannheim*, in C-79/89, Raccolta, I-1853, nonché più recentemente sentenza del 16 novembre 2006, *Compaq Computer International Corporation contro Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Arnhem*, C-306/04, in Raccolta, I-10991.

²⁸² Sul punto, sentenza del 16 novembre 2006, *Compaq*, C-306/04, cit., p. 32: nel caso specifico i sistemi operativi erano software, messi gratuitamente a disposizione dei produttori affinché fossero installati sul disco rigido dei computer in fase di produzione.

²⁸³ Sentenza del 27 aprile 1994, *Comune di Almelo e altri contro NV Energiebedrijf Ijsselmij NV*, C-393/92, in Raccolta, I-01477.

²⁸⁴ Sentenza del 23 novembre 1978, *Regina contro Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson e Colin Alex Norman Woodiwiss*, C-7/78, in Raccolta, 02247.

²⁸⁵ DI LORENZO M., *Corso di diritto doganale*, Milano, 1947, p. 96 ss.

tra cose semplici e composte è rilevante ai fini doganali, in quanto in luogo dell'unità fisica si deve a volta prendere in considerazione l'unità composta che risponde nel suo insieme a una determinata funzione economica.

La distinzione tra cose fungibili e infungibili rileva per la temporanea importazione, in ragione dell'ammissibilità della riesportazione per equivalenza²⁸⁶. La distinzione tra cose divisibili e indivisibili invece, ha un interesse nel campo doganale solo in relazione all'inammissibilità di imposizione daziaria *pro parte* di un tutto unitario presentato in un'unica soluzione. Le pertinenze, come nel diritto privato, non sono necessariamente vincolate al trattamento giuridico della cosa principale, ma hanno un trattamento doganale distinto. I frutti e le spese sono trattate come entità accessorie ai fini dell'accertamento doganale. Le spese entrano in considerazione ai fini della determinazione di tutti i tributi *ad valorem*.

In passato la dottrina²⁸⁷ riteneva che dovessero essere considerate vietate in senso assoluto solo quelle cose di cui non è possibile ottenere il permesso d'importazione o di esportazione per ragioni di carattere sanitario, fiscale, morale.

A proposito degli stupefacenti l'art. 83 del codice doganale del 2013 prevede che il debito doganale non sorge all'atto dell'importazione degli stupefacenti che non facciano parte del circuito economico strettamente sorvegliato dalle autorità competenti in quanto destinati ad uso medico o scientifico. I principi in materia di stupefacenti non sono limitati esclusivamente a tale oggetto, ma possono avere un campo di applicazione più vasto²⁸⁸. L'istituzione di una tariffa doganale comune esclude la competenza del singolo Stato membro ad applicare i dazi doganali agli stupefacenti importati di contrabbando e distrutti non appena scoperti²⁸⁹.

Per il denaro falso, vige in tutti gli Stati membri, un divieto assoluto di importazione e di immissione in circolazione che impedisce la nascita di un debito doganale all'atto della sua importazione nel territorio doganale

²⁸⁶ La dogana, invece di ammettere la fungibilità o sostituzione delle merci nazionali con merci estere, si trova nell'impossibilità di stabilire l'identità della merce temporaneamente importata con quella riesportata (grano, lamiera). Si veda, DI LORENZO M., *Corso di diritto doganale*, cit., p. 97.

²⁸⁷ DI LORENZO M., *Corso di diritto doganale*, Milano, cit., p. 97 ss.

²⁸⁸ L'introduzione di sostanze stupefacenti nel territorio dello Stato, senza la preventiva autorizzazione, "si verifica una duplice violazione di norme penali: di quelle che prevedono il pagamento dell'Iva e di quelle sulla disciplina degli stupefacenti. Vedi sentenza del 26 ottobre 1982, *Wilfried Wolf contro Hauptzollamt Duesseldorf*, C-221/81, in Raccolta, p. 3681.

²⁸⁹ Sentenza del 5 febbraio 1981, *Joszeff Horvath contro Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-50/80, in Raccolta, p. 385.

dell'Unione²⁹⁰. L'introduzione di falsa moneta o di sostanze stupefacenti nell'Unione può comportare solo provvedimenti repressivi essendo estranea agli scopi per le quali è stata istituita l'Unione.

I prodotti illeciti non possono essere immessi in circolazione, ma nemmeno essere soggetti ad alcun diritto doganale²⁹¹.

Ai prodotti che riguardano la sicurezza in senso stretto (armi, munizioni e materiale bellico) è applicabile la previsione dell'articolo 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e pertanto sono al di fuori dalla sfera di applicazione materiale della libera circolazione delle merci²⁹².

I prodotti illeciti esclusi dai diritti fiscali non sono commerciabili. Il criterio è quello dell'esistenza o meno di un mercato lecito di commercializzazione per i prodotti. Tale principio è applicabile anche ad altre tipologie di beni come le armi da fuoco. Le armi che possono essere acquistate e vendute lecitamente da un commerciante autorizzato, ovvero illegalmente da un fornitore nel mercato clandestino. Quest'ultimo, tuttavia, non essendo meritevole di beneficiare di un privilegio fiscale e sarebbe tenuto al pagamento dei diritti doganali. L'articolo 346 TFUE (ex articolo 296 CE) consente agli Stati membri di tutelare gli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico, purché tali misure non alterino il commercio in seno al mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari. L'elenco delle armi e munizioni a cui si applica questo regime giuridico consente a ciascun Stato membro di porre limiti al loro commercio e fu adottato con la decisione del Consiglio 225/58 che può essere modificato deliberando all'unanimità su proposta della Commissione²⁹³.

²⁹⁰ Sentenza del 6 dicembre 1990, *Max Witzemann contro Hauptzollamt Muenchen-Mitte*, C-343/89, in Raccolta, I-04477.

²⁹¹ L'art. 3, la Convenzione internazionale per la lotta contro la falsificazione delle monete, conclusa a Ginevra il 20 aprile 1929, obbliga le parti contraenti a punire come infrazioni di diritto comune i fatti fraudolenti di fabbricazione o di alterazione di moneta, l'immissione in circolazione di denaro falso, nonché l'introduzione nel Paese o l'acquisizione di denaro falso, quando si è al corrente della falsità, allo scopo di metterlo successivamente in circolazione. La fabbricazione, la detenzione, l'importazione e lo smercio di denaro falso (nazionale o straniero) sono inoltre vietati in tutti gli Stati membri. Ne consegue che per il denaro falso vige un divieto di importazione o di immissione in circolazione assoluto, mentre il commercio e l'uso degli stupefacenti per fini medici e scientifici rimangono consentiti.

²⁹² La libera circolazione di alcuni beni specifici, tra cui le armi da fuoco, doveva tuttavia essere accompagnata da misure precauzionali. Vedi ad esempio la direttiva CEE 91/477 del 18 giugno 1991 del Consiglio relativa al controllo all'acquisizione e delle detenzione di armi.

²⁹³ RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1998.

L'illegalità di un prodotto incide ai fini dell'esclusione del campo di applicazione di dazi all'importazione. L'importazione o la consegna del prodotto esclude i diritti di dogana qualora l'integrazione della merci nel circuito economico non possa dare luogo che a misure repressive. Il divieto può avere origine in una convenzione internazionale di cui l'UE sia parte contraente²⁹⁴. Qualora né l'UE, né gli Stati membri abbiano stipulato convenzioni si devono esaminare le legislazioni nazionali²⁹⁵. Un'interdizione all'importazione o alla consegna da parte di tutti gli Stati potrebbe essere sufficiente purché questo divieto sia così assoluto da impedire una commercializzazione lecita del prodotto, come accade in materia di stupefacenti o di falsità di moneta.

7. L'interpretazione della tariffa doganale comune ad opera della giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Corte di giustizia svolge un ruolo molto importante attraverso l'interpretazione della tariffa doganale comune e della nomenclatura combinata (NC)²⁹⁶ in modo che la tariffa comune venga applicata uniformemente in tutto il territorio dei Paesi membri dell'Unione europea²⁹⁷.

Una delle attività senz'altro più complesse imposte dal contraddittorio con la dogana è sicuramente rappresentata dal processo di classificazione che provoca numerosissime controversie tra soggetti importatori e amministrazioni doganali. La maggior parte di queste controversie non si risolvono in sede amministrativa ma trovano una soluzione in sede giudiziale. Infatti provocano un procedimento spesso innanzi alla Corte di giustizia che si trova a dover interpretare la tariffa al fine di dirimere contrapposte posizioni sorte su una particolare merce²⁹⁸.

Deve essere ricordato che la determinazione della classificazione di specifiche merci è, in prima parte, affidata alla responsabilità degli operatori economici che debbano indicare sulle dichiarazioni il codice doganale corrispondente al prodotto in questione e possono presentare specifiche istanze alle autorità doganali ed ottenere Informazioni

²⁹⁴ Vedi ad esempio la Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 contro il traffico illecito delle sostanze stupefacenti e psicotrope sottoscritta dalla Comunità l'8 giugno 1989.

²⁹⁵ Sentenza del 5 luglio 1988, *W. J. R. Mol contro Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzenin*, C-269/86, in Raccolta, p. 3627.

²⁹⁶ Sentenza del 14 dicembre 1995, *Procedimenti penali contro Patrick Colin e Daniel Dupré*, in Raccolta, *Cause riunite C-106/94 e C-139/94*, I-04759.

²⁹⁷ Sentenza del 30 settembre 1982, *Howe and Bainbridge Bv contro Oberfinanzdirektion. Frankfurt Am Main*, C-317/81, in Raccolta, p. 3257 ss.

²⁹⁸ Vedi, LYONS T., *EC Custom Law*, Oxford EC Law Library, 2001, p. 130 ss.

Tariffaria Vincolante sulla tariffa²⁹⁹. Le dispute che possono sorgere tra l'operatore economico e le autorità doganali in materia di classificazione potranno essere proposte innanzi ai tribunali nazionali i quali potranno rinviare una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Negli ultimi anni la Corte di giustizia ha dovuto emettere sentenze in relazione alla corretta classificazione di vari prodotti: ad esempio le carte di rete per computer³⁰⁰, le fotocopie digitali, ed i fax³⁰¹, i peperoni dolci essiccati tagliati a pezzi tra i 4 ed gli 8 millimetri³⁰², le tavole viste composte di circuiti stampati³⁰³, i completini di biancheria intima³⁰⁴, i prodotti farmaceutici per il trattamento di astenia³⁰⁵, nonché i formaggi preparati con il latte scremato³⁰⁶.

La Corte per l'interpretazione delle misure che governano la classificazione delle merci non ha un approccio differente da quello che adotta per le altre questioni. Le regole generali per l'interpretazione della nomenclatura combinata e le varie note esplicative sono i principali profili da considerare in una causa relativa alla classificazione delle merci.

Una delle regole di base da considerare in una causa di classificazione richiede che la classificazione sia fatta sulla base delle obiettive proprietà e caratteristiche delle merci in questione. Naturalmente si considerano le obiettive caratteristiche e proprietà delle merci quando i prodotti vengono presentati in dogana³⁰⁷.

²⁹⁹ Le informazioni tariffarie vincolanti non possono essere modificate ma possono essere revocate quando vengano meno i presupposti ed annullate se siano state rese in base a dati inesatti o incompleti forniti dal richiedente ; l'art. 34, par. 9, codice 2013 regola anche l'ipotesi di "uso esteso" dell'informazione revocata o scaduta "con riguardo a contratti vincolanti che erano basati sulla decisione ed erano conclusi prima della sua revoca o della scadenza della sua validità".

³⁰⁰ La sentenza *Peacock AG contro Hauptzollamt Paderborn*, supra citata.

³⁰¹ La sentenza del 9 ottobre 1997, *Rank Xerox Manufacturing (Nederland) BV contro Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, C-67/95, in Raccolta, I-05401.

³⁰² Sentenza del 9 dicembre 1997, *Leonhard Knubben Spedition GmbH contro Hauptzollamt Mannheim*, in Raccolta, C-143/96, I-7039.

³⁰³ Sentenza del 18 dicembre 1997, *Techex Computer e Grafik Vertriebs GmbH contro Hauptzollamt München*, C-382/95, in Raccolta, I-7363.

³⁰⁴ Sentenza del 15 gennaio 1998, *Quelle Schickedanz AG und Co. contro Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main*, C-80/96, in Raccolta, I-00123.

³⁰⁵ Sentenza del 12 marzo 1998, *Laboratoires Sarget SA contro Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)*, C-270/96, in Raccolta, I-1121.

³⁰⁶ Sentenza del 26 settembre 2000, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Lda contro Tribunal Técnico Aduaneiro de Segunda Instância*, C-42/99, in Raccolta, I-7691.

³⁰⁷ Sentenza del 17 marzo 1983, *Hans Dinter GmbH contro Hauptzollamt Köln-Deutz*, C-175/82, in Raccolta, p. 969.

La Corte nella sentenza *Farfalla Flemming und Partner* ha ribadito che le caratteristiche delle merci e le obiettive proprietà costituiscono un “criterio decisivo” per la classificazione delle merci ai fini doganali³⁰⁸.

Nel determinare le obiettive caratteristiche e proprietà dei prodotti in tante situazioni la Corte ha consultato lavori di esperti, ad esempio, ha consultato lavori che trattano la classificazione dei pesci e un trattato sugli agrumi³⁰⁹. La Corte, ha considerato anche alcuni aspetti specifici, per esempio, la rilevanza del sapore e l’importanza degli sviluppi tecnologici. Nel determinare le caratteristiche obiettive e proprietà qualche volta essa ha utilizzato la testimonianza orale e in altri casi ha consultato i cataloghi.

La previsione dell’uso di un prodotto costituisce criterio importante per la classificazione. Infatti, la rilevanza del fatto di poter utilizzare il bene per l’uso previsto nella classificazione è stato affermata da parte della Corte di giustizia fin dai tempi della sentenza nella causa *Gunter Henck*³¹⁰.

Per quanto riguarda i prodotti che possono essere utilizzati in diversi modi la Corte ha ribadito che l’uso principale deve essere l’unica caratteristica obiettiva³¹¹.

La Corte ha spiegato anche che la classificazione di un prodotto può dipendere dal processo utilizzato per la sua fabbricazione ovvero per

³⁰⁸ Negli interessi della certezza legale e della facilità di controllo, il criterio decisivo per la classificazione delle merci ai fini doganali dovrà essere le loro caratteristiche e proprietà obiettive, come definite dalla formulazione delle intestazioni della tariffa doganale comune e le note ai vari sezioni o capitoli ... nella stessa maniera, le note in premessa ai capitoli del tariffario doganale comune e le note esplicative predisposte dal Consiglio doganale di cooperazione rappresentano un mezzo importante per assicurare un’applicazione uniforme del tariffario e potranno essere un aiuto importante per l’interpretazione dell’ambito delle varie intestazioni della tariffa ma non sono in alcun modo vincolante da un punto di vista legale. Sentenza del 17 giugno 1997, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Lda* contro *Alfândega de Lisboa*, C-164/95, in Raccolta, I-3441, par. 13.

³⁰⁹ Sentenza 12 dicembre 1996, *Ministero delle Finanze* contro *Foods Import Srl*, C-38/95, in Raccolta, I-6543.

³¹⁰ Sentenza del 23 marzo 1972, *Günter Henck* contro *Hauptzollamt Emden*, C-36/71, in Raccolta, p. 00187. Mentre nella sentenza *Holz Geenen GmbH* contro *Oberfinanzdirektion München*, la Corte ha ribadito che “la formulazione dell’intestazione della NC 4414, che fa riferimento a (merci per costruttori), contiene un criterio di uso previsto”. Sentenza del 28 Marzo 2000, *Holz Geenen GmbH* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-309/98, in Raccolta, I-01975.

³¹¹ Sentenza del 9 agosto 1994, *Neckermann Versand AG* contro *Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost*, C-309/98, in Raccolta, I-4027.

l'origine geografica di alcuni suoi componenti a cui la tariffa faccia espresso riferimento³¹².

La lavorazione di un prodotto, non influisce sulla classificazione se il prodotto lavorato contiene i componenti essenziali del prodotto di base, in misura non sostanzialmente diversa da quella del prodotto nel suo stato naturale³¹³.

Nel caso in cui la tariffa doganale abbia espressamente o implicitamente fatto riferimento a quanto può essere percepito visivamente, la Corte ha chiarito che una particolare classificazione potrà essere affermata solo se l'importatore presenta la merce davanti all'autorità per un ispezione visiva³¹⁴.

Altri aspetti di percezione, affermati dalla Corte; ciò che si può individuare dal sapore³¹⁵, oppure dall'olfatto³¹⁶. Tali fattori dovrebbero essere determinati, ove possibile, in modo obiettivo. Secondo la Corte di giustizia la presenza di condimenti nelle merci deve essere determinata da analisi di laboratorio³¹⁷.

³¹² “La tariffa doganale, effettivamente, in certi casi contiene un riferimento al procedimento di fabbricazione, normalmente si preferisce utilizzare criteri per la classificazione basati sulle obiettive caratteristiche e proprietà dei prodotti che si potranno accertare al momento dello sdoganamento ... Conseguentemente, il procedimento di fabbricazione è decisivo soltanto quando previsto sottotitolo”. Sentenza del 25 maggio 1989, *Paul F. Weber GmbH (in liquidazione)* contro *Milchwerke Paderborn-Rimbeck AG*, C-40/88, in Raccolta, I-1395.

³¹³ Sentenza del 7 maggio 1991, *Ludwig Post GmbH* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-120/90, in Raccolta, I-02391.

³¹⁴ Sentenza 9 de marzo de 1978, *Bleiindustrie KG, antes Jung & Lindig* contro *Hauptzollamt Hamburg-Waltershof*, C-111/77, in Raccolta, p. 659, par. 7. “Presenta la sua merce all'ispezione delle autorità doganali in una forma che permetta, da un'ispezione visiva, di essere riconosciuta per quella che è (merci rientrate in quella classificazione). Questa soluzione non solo è in conformità con la necessità di rendere più semplice l'ispezione, in quanto evita delle analisi metallografiche, ma anche serve a pervenire il rischio di frode...”.

³¹⁵ Sentenza 29 maggio 1974, *Hauptzollamt Bielefeld* contro *Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König*, C-185/73, in Raccolta, p. 607.

³¹⁶ Vedi la nota 4 del Capitolo 33.

³¹⁷ Sentenza del 17 marzo 1983, *Hans Dinter GmbH* contro *Hauptzollamt Köln-Deutz*, C-175/82, in Raccolta, p. 969.

Sezione III

Il codice doganale dell'Unione

1. Dal Codice doganale Comunitario del 1992 al Codice doganale dell'Unione del 2013.

Dopo l'emanazione di molteplici norme sui vari aspetti dell'attività doganale la Comunità europea (ora Unione) ha avvertito la necessità di coordinare e raccogliere tutte queste disposizioni, sia per facilitarne l'osservanza sia per divulgarne la conoscenza, in un unico testo. La necessità di provvedere a un riordino delle normative s'imponeva anche seguite dell'apertura del mercato interno.

Venne così approvato un codice doganale comunitario successivamente diventato un codice doganale dell'Unione europea.

Le disposizioni raccolte nel Codice sono state oggetto di numerose applicazioni. Oltre agli uffici doganali dei Paesi membri, anche gli operatori economici le hanno interpretate e applicate ponendo in rilievo, a seconda dei casi, la rispondenza delle disposizioni stesse agli interessi dei singoli operatori e dell'Unione.

Il primo codice è stato adottato con il Regolamento CEE 2913/92 del Consiglio del ottobre 1992³¹⁸. Tale Regolamento conteneva la disciplina sostanziale ai fini dell'applicazione dei tributi e delle misure previste nel quadro degli scambi commerciali con i Paesi terzi. Nel Regolamento venivano descritti, tra altro, i presupposti oggettivi e soggettivi delle tassazioni, gli elementi di base delle obbligazioni doganali, ossia la classificazione tariffaria, l'origine delle merci e il valore delle merci in dogana.

Il codice prevedeva anche la procedura da seguire per l'introduzione dei prodotti nel territorio dell'Unione e per l'assegnazione della destinazione doganale prescelta, con relativi obblighi dei contribuenti e le connesse modalità di accertamento dei debiti d'imposta e i regimi per l'immissione in libera pratica, l'esportazione, il transito, il deposito, il perfezionamento attivo e passivo, la trasformazione sotto controllo doganale e l'ammissione temporanea.

Il codice doganale del 1992 fece seguito il Regolamento CEE 2454/93 della Commissione del 2 luglio 1993 che conteneva le Disposizioni di Applicazioni del Codice del 1992 (DAC) allo scopo di definire i dettagli di funzionamento di tutti gli istituti basilari.

³¹⁸ Si ricorda che il regolamento n. 2193 del 1992 prevedeva all'art. 253 alcune disposizioni che si applicavano secondo tempistiche differenti. Ad esempio il titolo VIII che nel caso del Regno Unito si applicava soltanto a partire del primo gennaio 1995.

Il codice doganale del 1992 è entrato in vigore il 1° gennaio 1994 salvo qualche eccezione che riguarda la disciplina dell'esportazione e della riesportazione per la necessità del mercato interno³¹⁹.

La grande innovazione del codice doganale del 1992 è stata quella di sostituire un gran numero di testi normativi che disciplinavano diversi profili della materia doganale con un unico testo in cui è stata raccolta tutta la materia doganale, garantendo una maggiore trasparenza e accessibilità da parte di tutti gli operatori doganali presenti nell'Unione e offrendo maggior chiarezza sulle norme applicabili anche ai partner commerciali internazionali.

La riforma del codice doganale del 1992 è avvenuta con l'adozione del Regolamento CE 480 del 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, il quale è diventato il nuovo codice doganale dell'Unione entrando in vigore il 24 giugno 2009.

Il nuovo provvedimento rappresenta il culmine di un *iter* di globale modernizzazione dell'intera disciplina doganale, proposta negli ultimi anni dalla Commissione europea, e sostenuta nel tempo con interventi mirati a riconsiderare specifiche aree del codice del 1992. Tuttavia, una ragione che ha spinto la Commissione a rivedere completamente il codice doganale è data dall'avvenuta modifica nel 1999 della Convenzione Internazionale sulla semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali (Convenzione riveduta di Kyoto) al quale l'Unione ha aderito con la decisione CE n. 231 del 2003³²⁰.

Il codice doganale del 2008 opera una completa semplificazione dei regimi e del rapporto doganale in modo che sia “privo di supporti cartacei per la dogana ed il commercio” allo scopo di consentire l'uso della tecnologia e degli strumenti moderni e di promuovere un'applicazione uniforme della normativa doganale in tutto il territorio europeo. Ad esempio, le dichiarazioni e le procedure doganali elettroniche costituiranno la regola, mentre il ricorso ai supporti cartacei rappresenterà l'eccezione.

Il nuovo codice non si limita a ridisegnare procedure più semplici per agevolare agli operatori ma affida anche alla dogana un ruolo decisivo per accrescere la competizione dei Paesi e delle imprese.

In queste circostanze, viene rafforzato il ruolo dell'Operatore Economico Autorizzato (OEA), già introdotta nel 2006 (UE 1875/06), che poteva

³¹⁹ Secondo l'art. 253 del codice doganale del 1992, gli articoli 161, 182 e 183 sono applicabili a partire dal 1° gennaio 1993.

³²⁰ Vedi la Decisione del Consiglio CE n. 231/2003, del 17 marzo 2003, relativa all'adesione dell'Unione europea al protocollo di emendamento della convenzione internazionale per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali, in GUUE L-86 del 3 aprile 2003.

trarre il massimo vantaggio da un uso esteso della semplificazione, beneficiando di controlli doganali ridotti³²¹.

Una delle novità dei profili generali, come abbiamo menzionato nella seconda sezione³²², riguarda la modifica dell'impostazione delle informazioni vincolanti in materia tariffaria e di origine.

Per quanto riguarda il rapporto doganale viene introdotta la formula della "dichiarazione sommaria", la quale deve essere presentata mediante un procedimento informatico, prima dell'arrivo delle merci in dogana. Tutti i documenti possono essere presentati per via telematica previa di autorizzazione.

È prevista anche l'opzione dello "sdoganamento centralizzato" in base al quale le autorità doganali possono autorizzare gli operatori a presentare una dichiarazione presso l'ufficio competente nel luogo in cui l'interessato si trova in un dato momento, anche per le merci presentate fisicamente presso un altro ufficio dell'Unione³²³.

Il codice doganale del 2008 offre agli operatori la possibilità di dare una svolta organizzativa alle operazioni di importazione e di esportazione, eliminando ogni supporto cartaceo, centralizzando le attività di sdoganamento e riducendo sensibilmente l'incidenza dei controlli. Allo stesso tempo, il lavoro delle autorità viene facilitato grazie alla possibilità di avvalersi dei maggiori strumenti di conoscenza consentendo agli uffici doganali di sostenere gli scambi legittimi.

Dal mese di ottobre del 2013 è entrato in vigore il Codice doganale dell'Unione europea, adottato con il Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 952 del 9 ottobre 2013, questo nuovo codice ha sostituito il codice doganale comunitario del 1992 e il codice doganale del 2008. Questo radicale cambiamento della disciplina europea in materia, è stato reso necessario sia dal lungo tempo ormai trascorso dalla prima adozione del Codice doganale (Reg. CE n. 2913 del

³²¹ In base all'art. 13 del codice doganale 2008, lo status di operatore economico autorizzato consta di due tipi di autorizzazione in base alla quale si avranno un operatore economico autorizzato nel settore della «semplificazione doganale» ed un operatore economico autorizzato nel settore della «sicurezza». Il primo tipo di autorizzazione consente agli operatori economici di beneficiare di alcune semplificazioni previste ai sensi della normativa doganale. Il secondo tipo di autorizzazione conferisce al titolare il diritto di ottenere agevolazioni attinenti alla sicurezza. Punto 2.

³²² Vedi Informazioni Tariffarie Vincolanti (ITV), capitolo II, sezione II di questa tesi, pp. 107-112.

³²³ L'istituto dello sdoganamento centralizzato, permette la possibilità per gli operatori autorizzati (su autorizzazione delle autorità doganali) di presentare o rendere disponibile, presso l'ufficio doganale competente per il luogo in cui sono stabiliti, una dichiarazione in dogana, anche per quelle merci che sono fisicamente presentate presso altri uffici doganali. Vedi art. 106 del codice doganale 2008.

1992) sia dall'opportunità di poter riordinare le numerose modifiche ed integrazioni avvenute nel frattempo.

Le ragioni della riforma, concernono esigenze di chiarezza, di aggiornamento e di adeguamento al TFUE nel frattempo entrato in vigore.

Il codice del 2013 continua sulla strada della modernizzazione già avviata dal codice del 2008 con nuove formalità in dogana e con la semplificazione delle procedure.

L'esigenza della sicurezza dei traffici è attuata con la maggiore responsabilizzazione delle autorità doganali nazionali, attraverso l'attribuzione ai competenti uffici della responsabilità primaria su ogni aspetto degli scambi internazionali dell'Unione, allo scopo di tutelare gli interessi finanziari della stessa e degli Stati membri e garantire quindi la sicurezza dei cittadini dell'Unione.

Le istituzioni degli Stati sono maggiormente coinvolte nella predisposizione degli strumenti per la gestione dei traffici commerciali secondo la disciplina generale del nuovo codice, come ad esempio, la competenza esclusiva per le decisioni (art. 22 codice 2013)³²⁴ e per le sanzioni e con la facoltà di autorizzare ulteriori semplificazioni delle formalità e dei controlli doganali,³²⁵ nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti.

Infine, possiamo asserire che, l'obiettivo finale che i nuovi codici perseguono è la maggiore competitività dell'Unione sui mercati mondiali, a vantaggio degli operatori comunitari, con superamento del regime di imposizione dei dazi antidumping o del sistema delle preferenze generalizzate sul quale si basava il precedente sistema normativo. I dazi antidumping e i regimi tariffari speciali continueranno ad esistere ed a operare efficacemente, anche in funzione delle relazioni politiche instaurate con gli altri Paesi, ma, con l'introduzione del nuovo codice doganale dell'Unione verrà dato un efficace ed immediato aiuto all'economia europea.

2. Il territorio doganale dell'Unione europea.

La libera circolazione delle merci nell'ambito dell'Unione europea, raggiunta grazie alla realizzazione del Mercato unico, ha progressivamente evidenziato il concetto del territorio doganale europeo. Non si parla più di un'espressione di una realtà politica-geografica senza frontiere interne, ma di un vero territorio doganale la cui unica frontiera

³²⁴ Vedi art. 42 del suddetto codice 2013.

³²⁵ Vedi artt. 182 e 185 del codice doganale dell'Unione 2013.

rilevante è quella esterna, costituita dai soli confini degli Stati membri con i Paesi terzi.

Il territorio doganale dell'Unione non coincide esattamente con la somma dei territori che fanno parte del territorio geofisico dell'Unione. Infatti alcune zone rientranti nei diversi territori nazionali sono escluse dal territorio doganale UE, mentre altri territori che non fanno parte del territorio geofisico dell'Unione sono considerati a tutti gli effetti all'interno del territorio doganale UE³²⁶.

Secondo l'articolo 4 del codice doganale dell'Unione 2013, il territorio doganale dell'Unione comprende i seguenti territori:

il territorio del Regno del Belgio;

il territorio della Repubblica di Bulgaria;

il territorio della Repubblica ceca;

il territorio del Regno di Danimarca, ad eccezione delle isole Faerøer e della Groenlandia;

il territorio della Repubblica federale di Germania, ad eccezione dell'isola di Heligoland e del territorio di Büsingen (secondo il trattato del 23 novembre 1964 tra la Repubblica federale di Germania e la Confederazione elvetica);

il territorio della Repubblica di Estonia;

il territorio dell'Irlanda;

il territorio della Repubblica ellenica;

il territorio del Regno di Spagna, ad eccezione di Ceuta e Melilla;

il territorio della Repubblica francese, a eccezione dei paesi e territori d'oltremare francesi (cui si applicano le disposizioni della parte quarta del TFUE);

il territorio della Repubblica di Croazia;

il territorio della Repubblica italiana, a eccezione dei comuni di Livigno e Campione d'Italia e delle acque nazionali del Lago di Lugano racchiuse fra la sponda e il confine politico della zona situata fra Ponte Tresa e Porto Ceresio;

³²⁶ Si deve precisare che per quanto riguarda le isole Faerøer e della Groenlandia per la Danimarca; le Antille Olandesi per i Paesi Bassi; Ceuta e Melilla per la Spagna; Livigno, Campione, le acque nazionali del Lago di Lugano per l'Italia; Sante-Pierre, Miquelon e Mayotte per la Francia; l'isola di Heligoland e del territorio di Büsingen per la Germania, le transazioni commerciali effettuati con tali zone richiedono le formalità tipicamente poste in essere per lo scambio con i Paesi terzi. Mentre per quanto riguarda le isole Canarie per la Spagna, Guadalupe, Martinica, Riunione, e Guyana francese per la Francia; le isole Normanne o del Canale per la Regno Unito; Monte Athos per la Grecia, pur facendo parte del territorio doganale dell'Unione quei territori non applicano le norme dell'Unione in tema IVA. Pertanto per gli scambi tra tali località e l'Unione europea, si ricorre alla formalità prevista per il regime del transito interno dell'Unione europea. Per approfondire, vedi, Cfr. DE. CICCIO A., *Legislazione e Tecnica Doganale*, Torino, 2004, cit, p. 203.

il territorio della Repubblica di Cipro, conformemente alle disposizioni dell'atto di adesione del 2003;
il territorio della Repubblica di Lettonia;
il territorio della Repubblica di Lituania;
il territorio del Granducato del Lussemburgo;
il territorio dell'Ungheria;
il territorio di Malta;
il territorio del Regno dei Paesi Bassi in Europa;
il territorio della Repubblica d'Austria;
il territorio della Repubblica di Polonia;
il territorio della Repubblica portoghese;
il territorio della Romania;
il territorio della Repubblica di Slovenia;
il territorio della Repubblica slovacca;
il territorio della Repubblica di Finlandia,
il territorio del Regno di Svezia;
il territorio del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, le isole Normanne e l'isola di Man.

Il territorio doganale dell'Unione comprende anche le acque territoriali, le acque marittime interne e lo spazio aereo degli Stati membri sopra elencati, ad eccezione delle acque territoriali, delle acque marittime interne e dello spazio aereo appartenenti a territori che non fanno parte del territorio doganale dell'Unione.

Tenendo presente della Convenzione di Parigi del 1963, il territorio del Principato di Monaco viene considerato come facente parte del territorio doganale dell'Unione³²⁷. Mentre il territorio delle zone di sovranità del Regno Unito di Akrotiri e Dhekelia, quali definite nel trattato relativo all'istituzione della Repubblica di Cipro, viene considerato parte del territorio doganale dell'Unione³²⁸.

3. L'obbligazione doganale.

L'obbligazione doganale è regolata da una disciplina che ha istituito un quadro regolamentare comune, fondato sul codice doganale comune, articolato nelle varie disposizioni sulla tariffa doganale comune. Tale regolamentazione si rintraccia soprattutto negli elementi strutturali del dazio (tariffa, valore, origine) che evidenziano la natura comunitaria dell'obbligazione doganale. La disciplina dell'Unione in materia doganale è costruito da norme regolamentari aventi diretta applicabilità

³²⁷ La Convenzione è firmato a Parigi il 18 maggio 1963 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica francese del 27 settembre 1963, p. 8679).

³²⁸ Regno Unito Trattati serie, n. 4-1961-Cmnd. 1252.

negli ordinamenti degli Stati membri. Il codice doganale dell'Unione definisce l'obbligazione doganale "l'obbligo di una persona di corrispondere l'importo del dazio all'importazione o all'esportazione applicabile ad una determinata merce in virtù della normativa doganale in vigore. Il debitore invece è definito come la persona tenuta ad assolvere l'obbligazione doganale"³²⁹. La normativa dell'Unione, dunque, disciplina in modo puntuale i presupposti della nascita dell'obbligazione doganale e i soggetti tenuti al pagamento dei diritti³³⁰. L'introduzione di merci non comunitarie nel territorio doganale dell'Unione, rappresenta il primo elemento costitutivo della fattispecie assunta dal legislatore dell'Unione quale presupposto applicativo dell'imposizione doganale³³¹.

Il codice doganale dell'Unione distingue tra "obbligazione doganale all'importazione" ed "obbligazione doganale all'esportazione"³³².

Per quanto riguarda l'obbligazione doganale all'importazione, l'art. 77 precisa che tale obbligazione può nascere in due casi principali: il primo riguarda l'ammissione in libera pratica (compreso l'uso finale) mentre il secondo riguarda il vincolo di una merce al regime dell'ammissione temporanea, con parziale esonero dai dazi all'importazione.

Lo stesso articolo chiarisce che in entrambi i casi, l'obbligazione doganale si considera sorta al momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana e ed il soggetto che viene considerato debitore è il dichiarante, ossia il proprietario delle merci od un suo rappresentante indiretto³³³. Nell'ultimo caso viene a configurarsi un'ipotesi di responsabilità solidale tra dichiarante (il rappresentante indiretto) e la persona per conto della quale è presentata la dichiarazione in dogana.

³²⁹ Vedi l'articolo 5 punti 18 e 19 del Regolamento (UE) n. 952/2013.

³³⁰ Vedi, PRAHL H., *Le droit douanier*, Ced. Samsom, 1997, p. 27.

³³¹ L'attraversamento della linea doganale imponga l'adempimento di taluni obblighi formali, aventi la finalità ultima di definire l'esito dell'introduzione, ovvero, in termini, la destinazione doganale attribuita alle merci. Per destinazione doganale, ai sensi dell'art. 4, n. 15), del Regolamento n. 92/2913/CEE del 12 ottobre 1992, si intende il vincolo della merce ad un regime doganale, l'introduzione della medesima in zona o deposito franco, la riesportazione fuori dal territorio doganale della Comunità, la distruzione ovvero l'abbandono all'erario.

³³² Dal punto di vista finanziario che economico, i dazi più importanti sono quelli all'importazione che rappresentano una importante fonte di entrata per l'Erario. Per approfondire, vedi, SALVATORE D., *Economia Internazionale*, Milano, 2002, p. 277 ss.

³³³ Il codice doganale dell'Unione non utilizza il termine "proprietario delle merci" per individuare il debitore principale dell'obbligazione doganale, preferendo parlare di "dichiarante" figura anche più ampia del proprietario delle merci, in quanto ricomprende, accanto a quest'ultimo anche il rappresentante che segue la dichiarazione a nome del proprio (rappresentante indiretto). Vedi art. 5 punto 15.

Comunque, quando la dichiarazione in dogana per uno dei casi sopra citati è redatta in base a dati che determinano la mancanza di riscossione (totale o parziale) dei dazi dovuti, le persone che hanno fornito i suddetti dati, necessari alla stesura della dichiarazione, e che erano o che avrebbero dovuto ragionevolmente essere a conoscenza della loro erroneità, possono anche essere considerati debitori. In altre parole, la responsabilità dell'obbligazione doganale si estende anche ad altri soggetti diversi dal dichiarante (per esempio i rappresentanti indiretti).

Le altre ipotesi in cui il codice doganale dell'Unione prevede che nasca l'obbligazione doganale, riguarda una serie di situazioni tra le quali, le più rilevanti sono quelle legate all'introduzione irregolare delle merci e quelle della loro eventuale sottrazione al momento del controllo doganale³³⁴.

Secondo l'articolo 79 del codice doganale dell'Unione, l'obbligazione doganale all'importazione può insorgere nel caso di inosservanza di uno degli obblighi stabiliti dalla normativa doganale, come ad esempio, quelli in relazione all'introduzione di merci non dell'Unione nel territorio doganale di quest'ultima, o quelli legati alla loro sottrazione dalla vigilanza doganale o, ancora, quelli relativi alla circolazione, alla trasformazione, al magazzinaggio, alla custodia temporanea, all'ammissione temporanea e alla rimozione di siffatte merci all'interno di tale territorio.

Sempre secondo l'articolo 79, l'obbligazione doganale all'importazione può insorgere anche con l'inosservanza di uno degli obblighi stabiliti per quanto concerne le merci in regime di uso finale all'interno del territorio doganale dell'Unione e con l'inosservanza di una condizione fissata per il vincolo di merci, non dell'Unione, a un regime doganale o per la concessione, in virtù dell'uso finale delle merci, di un'esenzione dai dazi o di un'aliquota ridotta di dazio all'importazione.

L'imposizione dell'obbligazione doganale viene a coincidere con il momento in cui non è soddisfatto o cessa di essere soddisfatto uno degli obblighi sopra citati, la cui inadempienza, fa sorgere appunto l'obbligazione doganale. Può però essere accettata una dichiarazione in dogana che vincola le merci ad un regime doganale, nonostante questo

³³⁴ Vedi la sentenza dell'1° febbraio 2001. *D. Wandel GmbH contro Hauptzollamt Bremen*, C-66/99, in Raccolta. I-873. La quale prevede “Alorché l'esame disposto dall'autorità doganale di una merce soggetta a dazi all'importazione al fine della verifica di una dichiarazione accettata non ha potuto essere effettuato per il fatto che questa merce tra il momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana e quello dell'eventuale concessione dello svincolo di tale merce è stata ritirata, senza autorizzazione dell'autorità doganale competente, dal luogo di custodia temporanea, l'obbligazione doganale all'importazione sorge sulla base dell'art. 203, n. 1, del regolamento n. 2913/92, che istituisce un codice doganale comunitario” punto 2.

contrasti a posteriori con la violazione di una delle condizioni stabilite per il vincolo delle merci al regime in questione o con la concessione di un'esenzione dai dazi o di un dazio all'importazione ridotto a causa dell'uso finale.

Per quanto riguarda l'obbligazione doganale all'esportazione, l'art. 81 prevede che l'obbligazione doganale all'esportazione sorga al vincolo delle merci al regime di esportazione o al regime di perfezionamento passivo al momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana. Il successivo art. 82 stabilisce che l'obbligazione doganale sorge in caso di inosservanza di uno degli obblighi stabiliti dalla normativa doganale per l'uscita³³⁵ delle merci o nel caso di violazione delle condizioni alle quali è stata permessa l'uscita delle merci dal territorio doganale dell'Unione in esenzione totale o parziale dai dazi all'esportazione³³⁶. In questi casi, il momento in cui le merci escono effettivamente dal territorio doganale dell'Unione senza dichiarazione doganale o il momento in cui le merci raggiungono una destinazione diversa da quella per la quale è stata permessa l'uscita dal territorio doganale dell'Unione in esenzione totale o parziale dai dazi all'esportazione, è il momento in cui sorge l'obbligazione doganale.

In tema di prescrizione dell'obbligazione doganale, l'art. 103 del codice doganale dell'Unione conferma il termine di prescrizione triennale dalla data in cui è sorta l'obbligazione doganale.

Questa data va estesa ad un minimo di cinque anni e ad un massimo di dieci, quando l'obbligazione doganale è il risultato di un atto che poteva essere perseguibile penalmente nel momento in cui veniva commesso³³⁷.

³³⁵ In questo caso, "il debitore è a) qualsiasi persona che era tenuta ad adempiere all'obbligo in questione; b) qualsiasi persona che sapeva o avrebbe dovuto ragionevolmente sapere che non era rispettato l'obbligo in questione e che ha agito per conto della persona tenuta a rispettare l'obbligo; c) qualsiasi persona che ha partecipato all'atto da cui è conseguito il mancato rispetto dell'obbligo e che era o avrebbe dovuto ragionevolmente essere a conoscenza del fatto che non era stata presentata, ma avrebbe dovuto esserlo, una dichiarazione in dogana". Art. 82 del codice doganale dell'Unione punto 3.

³³⁶ Il debitore è qualsiasi persona tenuta a rispettare le condizioni alle quali è stata permessa l'uscita delle merci dal territorio doganale dell'Unione in esenzione totale o parziale dai dazi all'esportazione. Art. 82 punto 4.

³³⁷ L'articolo 82 del codice doganale dell'Unione precisa che i termini sopra citati sono sospesi nel caso che: "a) sia presentato un ricorso a norma dell'articolo 44; tale sospensione si applica a decorrere dalla data in cui è presentato il ricorso e per la durata del relativo procedimento; b) le autorità doganali comunichino al debitore, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 6, le motivazioni in base alle quali intendono notificare l'obbligazione doganale; tale sospensione si applica a decorrere dalla data di tale comunicazione fino allo scadere del periodo in cui il debitore ha la possibilità di esprimere il proprio punto di vista".

Il codice doganale dell'Unione prevede l'armonizzazione del tasso degli interessi di mora maturati su debiti pagati tardivamente. Questo tasso non può superare quello applicato dalla Banca Centrale Europea alla sua operazione di rifinanziamento principale più recente (tasso di riferimento), effettuata anteriormente al primo giorno di calendario del semestre in questione, maggiorato di due punti percentuali. (Art. 114 bis).³³⁸ Le autorità doganali possono rinunciare ad applicare l'interesse di mora ogni volta che, sulla base di un'esplicita richiesta del debitore, ritengono che tale onere possa provocare gravi difficoltà di carattere economico o sociale a quest'ultimo.

Infine, per quanto concerne l'estinzione dell'obbligazione doganale, secondo l'art. 124 del codice doganale dell'Unione, l'obbligazione doganale all'importazione e all'esportazione si estingue nei seguenti casi:

- a) se non è più possibile notificare al debitore l'obbligazione doganale conformemente all'articolo 103;
- b) con il pagamento dell'importo del dazio all'importazione o all'esportazione;
- c) con lo sgravio dell'importo del dazio all'importazione o all'esportazione, fatto salvo il paragrafo 5;
- d) quando, per merci dichiarate per un regime doganale che comporta l'obbligo di pagare dazi all'importazione o all'esportazione, la dichiarazione in dogana viene invalidata;
- e) quando le merci soggette a dazi all'importazione o all'esportazione vengono confiscate o sequestrate e contemporaneamente o successivamente confiscate;
- f) quando le merci soggette a dazi all'importazione o all'esportazione vengono distrutte sotto sorveglianza doganale o abbandonate allo Stato;
- g) quando la scomparsa delle merci o l'inosservanza degli obblighi derivanti dalla normativa doganale è dovuta alla distruzione totale o alla perdita irrimediabile delle merci per una causa inerente alla loro stessa natura, per un caso fortuito o per causa di forza maggiore, o per ordine delle autorità doganali; ai fini della presente lettera, una merce è irrimediabilmente persa quando sia inutilizzabile da parte di qualsiasi persona.
- h) quando l'obbligazione doganale è sorta a norma dell'articolo 79 o dell'articolo 82 e sono soddisfatte le seguenti condizioni:
 - a) l'inadempienza che ha dato luogo all'obbligazione doganale non ha avuto conseguenze significative sul corretto funzionamento del regime doganale in questione e non costituiva un tentativo di frode;

³³⁸ Per uno Stato membro la cui moneta non è l'euro, il tasso di interesse di mora è pari al tasso applicato il primo giorno del mese in questione dalla banca centrale nazionale per le sue operazioni.

- b) vengono successivamente espletate tutte le formalità necessarie per regolarizzare la situazione delle merci;
- i) quando merci immesse in libera pratica in esenzione da dazio o con dazio all'importazione ridotto a causa del loro uso finale sono state esportate con l'autorizzazione delle autorità doganali;
- j) quando l'obbligazione è sorta a norma dell'articolo 78 e le formalità espletate per fruire del trattamento tariffario preferenziale di cui al medesimo articolo sono annullate;
- k) quando, fatto salvo il paragrafo 6, l'obbligazione doganale è sorta a norma dell'articolo 79 e sono fornite alle autorità doganali prove da esse ritenute sufficienti del fatto che le merci non sono state utilizzate né consumate e che sono uscite dal territorio doganale dell'Unione.

4. Il valore delle merci in dogana.

La legislazione dell'Unione relativa al valore delle merci in dogana si fonda sull'Accordo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio sul valore in dogana. La normativa dell'Unione sul valore in dogana delle merci si fonda attualmente su un criterio positivo (quello del prezzo pagato o da pagare), il quale è stato sostituito il primo luglio 1980 a quello del “valore normale” introdotto dalla Convenzione di Bruxelles del 15 dicembre 1950.

Il codice doganale dell'Unione determina sei criteri uniformi per la determinazione del valore in dogana delle merci importate nell'Unione, uno di base e cinque alternative o sostitutive di valutazione, i quali sono disposti in una sorta di ordine gerarchico, nel senso che il criterio successivo si applica soltanto se quello precedente non risulta applicabile.

L'articolo 70 del codice doganale dell'Unione, stabilisce che il valore in dogana delle merci importate è basato sul valore di transazione, in altre parole, sul prezzo effettivamente pagato o da pagare per le merci quando siano vendute per l'esportazione a destinazione del territorio doganale dell'Unione.

Questo criterio generale è suscettibile di vari eccezioni espressamente previste da specifiche disposizioni, che includono o escludono determinati elementi ai fini della determinazione della base imponibile per la riscossione di diritti doganali³³⁹.

³³⁹ Si deve aggiungere al prezzo effettivamente pagato o da pagare, ai sensi dell'art. 71 del codice doganale dell'Unione, i seguenti elementi che sono a carico del compratore ma non sono stati inclusi nel prezzo di transazione: “i) le commissioni e le spese di mediazione, fatta eccezione per le commissioni di acquisto; ii) il costo dei container considerati, ai fini doganali, come formanti un tutt'uno con la merce; iii) il costo dell'imballaggio comprendente sia la manodopera sia i materiali”. Inoltre, si

Il metodo principale di valutazione è il valore di transazione. La dichiarazione di immissione in libera pratica costituisce indicazione sufficiente circa l'intenzione di destinare le merci al consumo nell'Unione. Questa considerazione vale sia nei casi in cui avviene una sola vendita sia nell'ipotesi che le merci siano più volte trasferite prima dell'importazione nell'Unione.

Nel caso in cui l'equità e la centralità del metodo del valore in dogana non siano vanificate da particolari situazioni da parte delle parti contraenti, è necessario che siano rispettate determinate condizioni elencate nel codice doganale dell'Unione: non devono esistere restrizioni

aggiungono al valore di alcuni prodotti e servizi, qualora questi siano forniti direttamente o indirettamente dal compratore, senza spese o a costo ridotto e siano utilizzati nel corso della produzione e della vendita per l'esportazione delle merci importate; “i) materie, componenti, parti e elementi simili incorporati nelle merci importate; ii) utensili, matrici, stampi e oggetti simili utilizzati per la produzione delle merci importate; iii) materie consumate durante la produzione delle merci importate; iv) i lavori di ingegneria, di sviluppo, d'arte e di design, i piani e gli schizzi eseguiti in un Paese non membro dell'Unione e necessari per produrre le merci importate”. Si devono anche aggiungere al fine della determinazione del valore di transazione; i corrispettivi e i diritti di licenza relativi alle merci da valutare, che il compratore, direttamente o indirettamente, è tenuto a pagare come condizione per la vendita delle merci da valutare, nella misura in cui detti corrispettivi e diritti di licenza non siano stati inclusi nel prezzo effettivamente pagato o da pagare; il valore di tutte le quote dei proventi di qualsiasi ulteriore rivendita, cessione o utilizzo delle merci importate spettanti, direttamente o indirettamente, al venditore; le spese di trasporto e di assicurazione delle merci importate; le spese di carico e movimentazione connesse al trasporto delle merci importate. D'altra parte, gli elementi da escludere dal valore in dogana secondo l'art. 72 del codice doganale dell'Unione sono: a) le spese di trasporto delle merci importate dopo il loro ingresso nel territorio doganale dell'Unione; b) le spese relative a lavori di costruzione, d'installazione, di montaggio, di manutenzione o di assistenza tecnica iniziati dopo l'ingresso nel territorio doganale dell'Unione delle merci importate, ad esempio impianti, macchinari o materiale industriale; c) gli interessi conseguenti a un accordo di finanziamento concluso dal compratore e relativo all'acquisto di merci importate, indipendentemente dalla circostanza che il finanziamento sia garantito dal venditore o da un'altra persona, sempre che l'accordo di finanziamento considerato sia stato fatto per iscritto e, su richiesta, il compratore possa dimostrare che le seguenti condizioni sono soddisfatte: i) le merci sono effettivamente vendute al prezzo dichiarato come prezzo effettivamente pagato o da pagare; ii) il tasso dell'interesse richiesto non è superiore al livello al momento comunemente praticato per transazioni del genere nel Paese dove è stato garantito il finanziamento; d) le spese relative al diritto di riproduzione nell'Unione delle merci importate; e) le commissioni di acquisto; f) i dazi all'importazione e gli altri oneri da pagare nell'Unione a motivo dell'importazione o della vendita delle merci; g) i pagamenti effettuati dal compratore come contropartita del diritto di distribuzione o di rivendita delle merci importate, se tali pagamenti non costituiscono una condizione per la vendita per l'esportazione delle merci verso l'Unione.

per la cessione o l'utilizzazione delle merci da parte del compratore, al di fuori di quelle imposte o richieste dalla legislazione o dalle autorità pubbliche nell'Unione, o che limitano l'area geografica nella quale le merci possono essere rivendute, ovvero non intacchino sostanzialmente il loro valore in dogana; la vendita o il prezzo non deve essere subordinato a condizioni o prestazioni il cui valore non possa essere determinato in relazione alle merci da valutare; nessuna parte delle merci, relativo a qualsiasi rivendita o successiva cessione, deve ritornare direttamente o indirettamente al venditore, a meno che non possa essere operata un'adeguata rettifica; non devono esserci legami tra acquirente e venditore, che abbiano influenzato la determinazione del prezzo³⁴⁰.

In caso in cui non sia stato possibile determinare il valore in dogana delle merci utilizzando il principio generale di valutazione, si deve ricorrere ai metodi alternativi o secondari elencati nell'art. 74 del codice doganale dell'Unione, tenendo presente che ciascun metodo può essere utilizzato soltanto quando il precedente sia oggettivamente non applicabile.

Il primo metodo secondario è il valore di transazione di merci identiche. Si riferisce a merci vendute per l'esportazione a destinazione dell'Unione, pressappoco nello stesso momento, allo stesso livello di commercializzazione e nello stesso quantitativo dei beni da valutare. Tale valore viene infatti considerato corrispondente a quello di merci uguali prodotte nello stesso Paese cui esse appartengono³⁴¹.

³⁴⁰ I casi in cui venditore e compratore sono considerati come aventi legami secondo le Disposizioni di Applicazione del Codice doganale del 1992 sono: a) l'una fa parte della direzione o del consiglio di amministrazione dell'impresa dell'altra e viceversa; b) hanno la veste giuridica di associati; c) l'una è il datore di lavoro dell'altra; d) una persona qualsiasi possieda, controlli o detenga, direttamente o indirettamente, il 5% o più delle azioni o quote con diritto di voto delle imprese dell'una e dell'altra; e) l'una controlla direttamente o indirettamente l'altra; f) l'una e l'altra sono direttamente o indirettamente controllate da una terza persona; g) esse controllano assieme, direttamente o indirettamente, una terza persona; oppure se h) appartengono alla stessa famiglia. Si considerano appartenenti alla stessa famiglia solo se le persone tra le quali intercorre uno dei seguenti rapporti: Marito e moglie - ascendenti e discendenti, in linea diretta di primo grado - fratelli e sorelle (germani consanguinei o uterini) - ascendenti e discendenti in linea diretta, di secondo grado - zii/zie e nipoti - suoceri e generi o nuore - cognati e cognate.

Il medesimo articolo dispone che le persone legate in affari per essere l'una agente, distributore, concessionario esclusivo dell'altra, qualche che sia la destinazione utilizzata, si considerano legate solo rientrano in una delle categorie di cui del art. 143 del DAC.

³⁴¹ Le merci identiche secondo l'art. 142 del regolamento (CEE) n. 2454 del 1993, sono le merci prodotte nello stesso Paese e uguali sotto tutti gli aspetti, ivi comprese le caratteristiche fisiche, la qualità e la rinomanza.

Il secondo metodo alternativo di valutazione è il valore di transazione di merci simili. Si ricorre a tale metodo nel caso in cui non sia possibile ricorrere al metodo di valutazione precedente, in quanto non esistono merci identiche con le quali confrontare quelle delle quali si può determinare il valore. Si definiscono simili le merci prodotte nello stesso Paese che, pur non essendo esattamente uguali, presentano caratteristiche analoghe e sono composte da materiali equivalenti, tanto da poter svolgere le stesse funzioni e da essere intercambiabili sul piano commerciale³⁴².

Quando i due metodi alternativi precedenti non possono essere adottati ai fini della determinazione del valore in dogana, si cerca di determinare il valore in dogana in base al terzo metodo che riguarda il valore dedotto. In questo caso si prende in considerazione il prezzo di vendita nell'Unione di merci identiche o simili, nel massimo quantitativo, pressappoco nello stesso periodo di importazione dei beni da valutare, a persone che non siano in relazione con i cedenti, previa deduzione dei costi aggiuntivi sostenuti per la commercializzazione.

Il valore calcolato o ricostruito costituisce il quarto metodo secondario di valutazione e consiste nel considerare il valore delle merci e delle operazioni di fabbricazione ed oltre, utilizzate per produrre le merci importate, l'ammontare rappresentante gli utili e le spese generali, il costo o il valore delle spese di trasporto e di assicurazione delle merci importate e delle spese di carico e movimentazione connesse col trasporto delle merci importate, fino al luogo di introduzione delle merci nel territorio doganale dell'Unione.

Il quinto e ultimo metodo alternativo di valutazione, quello determinato conformemente ai dati disponibili dall'Unione, è quello residuale così nominato ragionevole, nel quale il valore in dogana delle merci importate viene determinato mediante l'utilizzo delle disposizioni generali dell'Unione, ricorrendo ad ogni "mezzo ragionevole" a condizione che vengano rispettati i principi dell'art. VII del GATT 1994, nonché i principi e le disposizioni contenuti nel codice doganale dell'Unione³⁴³.

³⁴² Tra gli elementi da prendere in considerazione per stabilire se determinate merci siano simili; la qualità delle merci, la loro rinomanza e l'esistenza di un marchio di fabbrica o di commercio. Vedi l'art. 142 del regolamento (CEE) n. 2454 del 1993.

³⁴³ L'art. VII del GATT 1994 stabilisce in particolare che la determinazione del valore in dogana delle merci debba avvenire secondo criteri comuni basati su principi di equità, uniformità e neutralità.

5. L'introduzione delle merci nel territorio doganale dell'Unione.

Per migliorare la sicurezza delle merci che attraversano la frontiera internazionale, la Commissione può proporre di modificare alcune misure. Tale procedura è stata approvata da parte del Parlamento europeo e del Consiglio e inserita all'interno nel codice doganale dell'Unione disponendo un obbligo di fornire alle autorità doganali una dichiarazione prima dell'arrivo delle merci: la "dichiarazione sommaria d'entrata". Fanno eccezione le merci di trasporto che si limitano ad attraversare le acque territoriali o lo spazio aereo del territorio doganale dell'Unione senza fare scalo all'interno di esso. È prevista anche la dichiarazione prima dell'uscita delle merci dal territorio dell'Unione: la "dichiarazione sommaria pre-partenza".

Secondo l'art. 9 del codice doganale dell'Unione, la dichiarazione sommaria è "l'atto con il quale una persona informa le autorità doganali, nelle forme e modalità prescritte ed entro un termine specifico, che le merci devono entrare nel territorio doganale dell'Unione". La dichiarazione sommaria d'ingresso dovrebbe consentire un pre-esame delle documentazioni dell'operazione doganale in modo che permetta all'autorità doganale, se del caso, di adottare anticipatamente i provvedimenti necessari a salvaguardare la sicurezza e la salute pubblica³⁴⁴.

Le autorità doganali possono comunque accettare una notifica della dichiarazione sommaria d'ingresso (o di uscita) accompagnata dall'accesso ai relativi dati nel sistema informatico dell'operatore economico³⁴⁵.

³⁴⁴ Art. 127 del codice doganale dell'Unione "La dichiarazione sommaria di entrata comprende le indicazioni necessarie per l'analisi dei rischi a fini di sicurezza". Lo stesso articolo determina le persone che possono presentare la dichiarazione sommaria d'ingresso "a) dall'importatore, dal destinatario o da un'altra persona in nome o per conto della quale agisce il vettore; b) da qualsiasi persona in grado di presentare o di far presentare le merci in questione presso l'ufficio doganale di entrata. Mentre la dichiarazione sommaria d'uscita si può presentare "a) dall'esportatore, speditore o altra persona in nome o per conto della quale agisce il trasportatore; b) da qualsiasi persona in grado di presentare o di far presentare le merci in questione presso l'ufficio doganale di uscita. Art. 271.

³⁴⁵ L'articolo 183 del regolamento CE. 1875/2006 determina che la notifica della dichiarazione sommaria d'ingresso, che specifica l'identità del mezzo di trasporto attivo, deve contenere per ogni spedizione informazioni relative a: l'identità della persona responsabile del trasporto delle merci in ingresso nel territorio doganale; l'identità della persona che presenta la dichiarazione sommaria d'ingresso; il luogo di carico; il luogo di scarico; il numero di riferimento identificativo della spedizione, il numero del documento di trasporto o il numero della polizza di carico/lettera di vettura area; se del caso, l'identità del mezzo di trasporto o, se il trasporto avviene mediante container, il numero d'identificazione del materiale.

Inoltre l'ufficio doganale competente può rinunciare alla presentazione di una dichiarazione sommaria d'ingresso in relazione a quelle merci per le quali, prima della scadenza del termine entro il quale quest'ultima va presentata o resa disponibile, viene presentata una dichiarazione in dogana completa o una dichiarazione di custodia temporanea. Nella prima situazione occorre che la dichiarazione in dogana contenga tutte le indicazioni richieste per la dichiarazione sommaria d'ingresso e la dichiarazione conserva lo *status* di una dichiarazione sommaria d'ingresso³⁴⁶ fino al momento della sua accettazione a norme dell'art. 172 del codice doganale dell'Unione³⁴⁷. Mentre nella seconda situazione, la dichiarazione di custodia temporanea ha lo *status* di dichiarazione sommaria di entrata, finché le merci dichiarate non sono presentate in dogana a norma dell'articolo 139.

Le merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione devono essere presentate in dogana immediatamente al loro arrivo all'ufficio doganale a cui sono destinate, o in un altro luogo approvato e autorizzato dalla detta autorità o in una zona franca³⁴⁸ e sono soggette dalla loro introduzione a vigilanza doganale e possono subire controlli doganali³⁴⁹. Esse restano sotto la vigilanza doganale per tutto il tempo necessario a

³⁴⁶ Il dichiarante può, su sua richiesta, essere autorizzato a modificare una o più indicazioni della dichiarazione sommaria di entrata dopo la presentazione della stessa. Non è possibile alcuna modifica dopo che: a) le autorità doganali hanno informato la persona che ha presentato la dichiarazione sommaria di entrata della loro intenzione di procedere alla visita delle merci; b) le autorità doganali hanno stabilito che le indicazioni della dichiarazione sommaria di entrata sono inesatte; c) le merci sono già state presentate in dogana. 2. Se le merci per le quali è stata presentata una dichiarazione sommaria di entrata non sono introdotte nel territorio doganale dell'Unione, le autorità doganali invalidano tale dichiarazione in uno dei casi seguenti: a) su richiesta del dichiarante; b) entro 200 giorni dalla presentazione della dichiarazione. Art. 129 del codice doganale dell'Unione.

³⁴⁷ Art. 172 prevede che 1. Le dichiarazioni in dogana rispondenti alle condizioni stabilite nel presente capo sono accettate immediatamente dalle autorità doganali se le merci cui si riferiscono sono state presentate in dogana. 2. Salvo che sia altrimenti disposto, la data di accettazione della dichiarazione in dogana da parte delle autorità doganali è la data da usare per l'applicazione delle disposizioni che disciplinano il regime doganale per il quale sono dichiarate le merci e per tutte le altre formalità all'importazione o all'esportazione.

³⁴⁸ L'introduzione delle merci in una zona franca viene effettuata direttamente, per via marittima o aerea, oppure, se per via terrestre senza attraversamento di un'altra parte del territorio doganale dell'Unione, quando la zona franca è contigua alla frontiera terrestre tra uno Stato membro e un Paese terzo. Art. 135 punto 2.

³⁴⁹ Vedi art. 134 del codice doganale 2013 che permette anche al titolare delle merci sotto vigilanza doganale, in qualsiasi momento, con l'autorizzazione delle autorità doganali, di esaminare le merci o prelevare campioni, in particolare per determinare la classificazione tariffaria, il valore in dogana o la posizione doganale delle merci.

determinare la loro posizione in dogana e non possono essere rimosse senza l'autorizzazione dell'autorità doganale.

Sulla base dell'art. 150, il dichiarante può scegliere liberamente il regime doganale al quale vincolare le merci, alle condizioni stabilite per quel regime, indipendentemente dalla loro natura o quantità, o dal loro Paese di origine, provenienza o destinazione.

L'art. 153 del codice doganale dell'Unione stabilisce la presunzione giuridica delle merci in dogana, secondo cui tutte le merci presenti nel territorio doganale dell'Unione vengono considerate "merci unionali" (tranne se non è stabilito diversamente). Questa presunzione la conservano le merci nel territorio europeo finché non sono portate al di fuori del territorio, momento a partire dal quale assumono la natura di "merci non unionali". Altri casi in cui le "merci unionali" perdono il loro stato per assumere lo stato di "merci non unionali" sono quelli in cui le stesse vengono vincolate al regime di transito esterno, di deposito o di perfezionamento attivo, od ancora quando le merci vengono vincolate al regime dell'uso finale e successivamente vengono abbandonate allo Stato, o distrutte e restano i residui, o quando le merci vanno svicolate e appare che la dichiarazione d'immissione in libera pratica è invalidata.

6. I regimi doganali.

I regimi doganali possono suddividersi in: regimi doganali definitivi e regimi doganali speciali.

I regimi doganali definitivi, comprendono l'importazione e l'esportazione definitiva, prevedono il pagamento dei dazi doganali e l'espletamento delle misure commerciali previste. Le merci vincolate a tali regimi comportano una modificazione dello *status* giuridico delle merci in questione. Ad esempio nel caso della libera pratica le merci dei Paesi terzi acquistano la posizione di merci unionali.

Mentre fanno parte delle categorie dei regimi doganali speciali, secondo l'art. 210 del codice doganale dell'Unione, le merci che sono vincolate ai seguenti regimi:

- a) transito, che comprende il transito esterno e interno;
- b) deposito, che comprende il deposito doganale e le zone franche;
- c) uso particolare, che comprende l'ammissione temporanea e l'uso finale;
- d) perfezionamento, che comprende il perfezionamento attivo e passivo.

Tutti i regimi speciali sono soggetti a disposizioni comuni in materia di autorizzazione³⁵⁰, scrittura, appuramento di un regime, manipolazione

³⁵⁰ Per quanto riguarda l'autorizzazione, il codice doganale del 2013 richiede l'autorizzazione delle autorità doganali per: a) il ricorso al regime di perfezionamento

usuale, merci equivalenti. Norme speciali vigono per ciascun regime in casi di motivi economici debitamente giustificati.

6.1 . Importazione definitiva.

L'importazione è un regime doganale definitivo che permette alle merci dei Paesi terzi di assumere il carattere di prodotto nazionale dei Paesi in cui vengono immesse in consumo. Esso comporta il pagamento dei dazi doganali, l'assolvimento delle misure di politica doganale, oltre alla riscossione di altri oneri dovuti nello Stato membro dell'Unione in cui sono immesse in consumo.

Il codice doganale dell'Unione individua, nel regime di immissione in libera pratica un momento necessario e presupposto all'importazione. Il regime di libera pratica è un regime definito che permette l'assolvimento delle fiscalità doganali con la liquidazione dei dazi all'importazione. Tuttavia, il pagamento dei dazi doganali non basta per attribuire la posizione di merci unionali alle merci dei Paesi terzi finché tali merci non vengono immesse in consumo. In altre parole, l'importazione definitiva alla luce del diritto dell'Unione, si perfeziona in due successivi momenti: l'immissione in libera pratica e l'immissione in consumo.

L'art. 201 del codice doganale dell'Unione definisce il regime d'immissione in libera pratica; ai sensi di quest'articolo le merci dei Paesi che non fanno parte dell'Unione europea destinate al mercato dell'Unione, o destinate al consumo privato o al consumo nel territorio doganale dell'Unione, vengono vincolate al regime d'immissione in libera pratica. L'immissione in libera pratica comporta la libera circolazione delle merci dei Paesi terzi nel territorio doganale dell'Unione dopo aver riscosso i dazi dovuti all'importazione e gli altri oneri previsti. Inoltre comporta l'applicazione delle misure, dei divieti, e delle restrizioni di politica commerciale, (a meno che non debbano essere applicate in una fase precedente) e l'espletamento delle formalità stabilite per l'importazione delle merci.

Sono esenti dai dazi doganali all'importazione (su richiesta), le merci che non appartengono all'Unione che, dopo di essere state inizialmente esportate come merci unionali dal territorio dell'Unione, vi sono reintrodotte entro in termine (tre anni) e sono dichiarate per l'immissione in libera pratica (art. 203)³⁵¹.

attivo o passivo, di ammissione temporanea o di uso finale; b) la gestione di strutture di deposito per il deposito doganale delle merci, salvo nei casi in cui il gestore delle strutture di deposito sia l'autorità doganale. Art. 211 punto 1.

³⁵¹ L'art. 203 prevede anche, "se, anteriormente alla loro esportazione dal territorio doganale dell'Unione, le merci in reintroduzione erano state immesse in libera pratica

Le operazioni d'immissione in libera pratica non sono, in realtà, soggette a IVA nel Paese d'introduzione delle merci, laddove i beni importati siano destinati a proseguire verso un altro Stato membro dell'Unione o siano destinati ad essere introdotti in un deposito IVA³⁵².

6.2 . Esportazione definitiva.

Il regime dell'esportazione è un regime definitivo che permette alle merci dell'Unione di essere destinate al di fuori del territorio doganale dell'Unione. Questo regime implica l'applicazione delle formalità, previste all'atto dell'uscita, comprese misure di politica commerciale e, all'occorrenza, dei dazi all'esportazione³⁵³.

Secondo l'art. 269 del codice doganale dell'Unione le merci dell'Unione destinate ad uscire dal territorio dell'Unione sono vincolate al regime di

in esenzione da dazio o con dazio all'importazione ridotto a causa di un particolare uso finale, l'esenzione di cui al paragrafo 1 è accordata soltanto se esse devono essere immesse in libera pratica per lo stesso uso finale. Se l'uso finale per il quale le merci in questione devono essere immesse in libera pratica non è più lo stesso, l'importo del dazio all'importazione viene ridotto dell'importo eventualmente riscosso all'atto della loro prima immissione in libera pratica. Se quest'ultimo importo è superiore a quello applicato all'immissione in libera pratica delle merci in reintroduzione, non viene concesso alcun rimborso.” Punto 3. Invece nel punto 5, dichiara che “L'esenzione dai dazi all'importazione è concessa unicamente se le merci vengono reintrodotte nello stato in cui sono state esportate”. E nel punto 6, “L'esenzione dai dazi all'importazione è accompagnata da informazioni attestanti che le condizioni per l'esenzione sono soddisfatte”.

³⁵² Il deposito IVA, parimente al deposito doganale ed al deposito di accise, costituisce un istituto avente una funzione sospensiva d'imposta, in quanto permette di spostare in avanti l'obbligo di corresponsione al fisco dell'imposta sul valore raggiunto, relativamente alle merci nazionali o dell'Unione ivi immesse, tributo che va assolto solo all'atto in cui i beni in questione verranno estratti dal deposito per immessi in consumo nel territorio doganale dell'Unione. Per approfondire, vedi, DESIDERIO D., *I Depositi IVA e gli altri regimi di deposito nell'Unione Europea*, Torino, 2008.

³⁵³ Le merci destinate ad uscire dal territorio dell'Unione sono soggette, se del caso: a) al rimborso o allo sgravio dei dazi all'importazione; b) al pagamento delle restituzioni all'esportazione; c) alla riscossione dei dazi all'esportazione; d) delle formalità previste dalle disposizioni vigenti per quanto riguarda altri oneri; e) l'applicazione di divieti e restrizioni giustificati da motivi, tra l'altro, di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o preservazione dei vegetali, tutela dell'ambiente, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale e tutela della proprietà industriale o commerciale, compresi i controlli sui precursori di droghe, sulle merci che violano taluni diritti di proprietà intellettuale e sui contanti, nonché applicazione di misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche e di misure di politica commerciale. (Così dispone l'art. 267 del codice doganale dell'Unione).

esportazione, a meno che non siano vincolate al regime di uso finale o di perfezionamento passivo, di transito interno o che si tratti di merci che escono in maniera temporanea dal territorio dell'Unione o merci fornite esenti da IVA o da accise³⁵⁴.

Le merci destinate all'esportazione sono soggette a vigilanza doganale dal momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana, fino al momento in cui escono dal territorio doganale dell'Unione o sono abbandonate allo Stato e distrutte, o fino a quando la dichiarazione in dogana sia invalidata³⁵⁵.

Il codice doganale dell'Unione menziona anche il regime di ri-esportazione che riguarda le merci che erano state precedentemente introdotte nel territorio doganale dell'Unione come "merci non unionali", e poi sono ri-esportate tali e quali, o dopo di aver subito un trattamento ammesso³⁵⁶. D'altra parte, le merci dell'Unione che sono destinate ad esportazione temporanea dal territorio doganale dell'Unione usufruiscono di un'esenzione dai dazi all'esportazione, subordinata alla successiva reimportazione (art. 277).

6.3. I regimi doganali speciali.

6.3.1. Il transito doganale.

Il transito doganale è un meccanismo di facilitazione doganale del quale possono usufruire gli operatori per agevolare i movimenti delle merci, negli scambi internazionali, e per fornire ai Paesi attraversati dalle merci in transito la sicurezza e le garanzie doganali necessarie.

Nel codice doganale dell'Unione 2013 esistono due regimi speciali di transito: transito esterno e transito interno.

Il transito esterno, secondo l'art. 226, permette la circolazione delle merci dei Paesi terzi da un punto all'altro del territorio doganale dell'Unione, in sospensione dei dazi doganali e degli altri oneri applicabili alle merci all'entrata o all'uscita dal territorio dell'Unione. Lo stesso articolo stabilisce che, in casi specifici, le merci che appartengono all'Unione europea possono essere vincolate a tale regime³⁵⁷.

La circolazione delle merci dei Paesi terzi sotto il regime del transito unionale esterno, può avvenire, accanto alla modalità del regime del

³⁵⁴ Secondo l'art. 269, lettera c) le merci fornite, esenti da IVA o da accise, come approvvigionamento di aeromobili o navi, indipendentemente dalla destinazione dell'aeromobile o della nave, per cui è necessaria una prova di tale approvvigionamento.

³⁵⁵ Vedi art. 158 del suddetto codice doganale.

³⁵⁶ Vedi art. 270 del codice doganale dell'Unione.

³⁵⁷ Art. 226 punto 2.

transito unionale esterno, anche conformemente alla Convenzione TIR³⁵⁸ a condizione che: “essa sia iniziata o debba concludersi fuori del territorio doganale dell'Unione; si effettui da un punto a un altro del territorio doganale dell'Unione con attraversamento del territorio di un Paese o territorio”,³⁵⁹ o conformemente alla Convenzione ATA (convenzione d'Istanbul), o in base al manifesto renano (art. 9), o in base ad altre modalità menzionate nel codice doganale dell'Unione³⁶⁰.

Per quanto riguarda il transito interno, il codice doganale 2013 dichiara, che tale regime consente alle merci dell'Unione di circolare liberamente da una località all'altra del territorio doganale dell'Unione, attraversando il territorio di un Paese che non fa parte del territorio doganale dell'Unione, senza che cambino la loro posizione doganale, cioè loro *status* di “merci unionali”. La modalità utilizzata per far circolare le merci in questo regime è quella basata sul regime di transito unionale interno a meno che tale possibilità non sia prevista da un accordo internazionale o conformemente alle altre modalità sopra citate³⁶¹.

6.3.2. Il deposito doganale.

L'esigenza, per gli operatori economici, di disporre di strutture dove custodire le merci senza che le stesse siano sottoposte alla relativa

³⁵⁸ La convenzione TIR (Transports Internationaux Routiers) è stata adottata con la Convenzione di Ginevra del 15 gennaio 1959, al fine di semplificare le formalità doganali cui sono soggetti i rapporti internazionali di merci su strada. Successivamente è stata modificata a novembre del 1975, approvata dalla Comunità europea il 25 luglio del 1978 con il regolamento CE n. 2112/78 del Consiglio, del 25 luglio 1978, relativo alla conclusione della convenzione doganale relativa al trasporto internazionale di merci accompagnate da carnet TIR in GUCE L- 252. La procedura di transito TIR permette alle merci trasportate su veicoli stradali, autotreni e contenitori, dopo aver subito una verifica doganale presso la dogana del Paese di partenza ed essere state da questa sigillate, di attraversare le frontiere ed il territorio dei Paesi aderenti alla Convenzione senza essere sottoposte ad ulteriori verifiche doganali, all'infuori di quella che sarà effettuata da una dogana del Paese di destinazione finale per le stesse merci.

³⁵⁹ Il carnet ATA (Admission Temporaire) è un documento doganale internazionale che consente l'esportazione o l'importazione temporanea tra i Paesi aderenti alla Convenzione internazionale conclusa a Bruxelles il 6 dicembre 1961, e successivamente sostituita dalla Convenzione di Istanbul del 26 giugno 1990.

³⁶⁰ Le altre modalità secondo l'art. 226 punto 2 lett. (e) e (f): in base al formulario 302 previsto nel quadro della convenzione tra gli Stati contraenti del trattato del Nord Atlantico sullo statuto delle loro forze armate, firmata a Londra il 19 giugno 1951; nell'ambito del sistema postale, a norma degli atti dell'Unione postale universale, quando le merci sono trasportate da parte o per conto di titolari di diritti e obblighi conformemente a tali atti.

³⁶¹ Vedi articolo 227 del codice doganale dell'Unione 2013.

imposizione tributaria, in attesa di procedere all'attribuzione della destinazione finale, è assicurata dalle disposizioni del regime del deposito doganale. Le normative dell'Unione definiscono il deposito doganale come un regime economico, subordinato al rilascio di apposita autorizzazione da parte dell'autorità doganale. Esso consente la sospensione del pagamento dei diritti gravanti sulle merci estere depositate, con vantaggi economici connessi al differimento del pagamento di tale gravame al momento della loro destinazione finale. Le merci dell'Unione europea possono essere vincolate al regime di deposito doganale conformemente alla normativa dell'Unione per beneficiare di un rimborso o di uno sgravio dei dazi all'importazione (art. 237 del codice doganale 2013).

Per il regime di deposito doganale è competente l'autorità doganale responsabile per i luoghi destinati ad essere riconosciuti come deposito. L'operatore interessato a gestire un deposito doganale deve richiedere un'apposita autorizzazione³⁶².

Il codice doganale dell'Unione classifica i depositi doganali in due categorie: il deposito doganale pubblico e il deposito doganale privato. La differenza tra i due tipi sta essenzialmente nel fatto che, come precisa l'art. 238 codice 2013, i primi possono essere liberamente utilizzati da chiunque per l'immagazzinamento delle merci, mentre nel secondo caso il deposito è destinato unicamente ad immagazzinare merci di proprietà del depositario.

Salvo diverso avviso della locale autorità doganale, non è previsto alcun termine massimo alla giacenza della merci nel deposito doganale³⁶³.

³⁶² Vedi art. 211 del codice 2013 punto 1 lett. (b).

³⁶³ Secondo le disposizioni di applicazione del Codice doganale 2454/93, i depositi doganali pubblici sono classificati come segue:

- a) tipo A, se sono sotto la responsabilità del depositario;
- b) tipo B, se sono sotto la responsabilità di ciascun depositante;
- c) tipo F, se sono gestiti dall'autorità doganale.

Quando i depositi doganali sono privati e la responsabilità ricade sul depositante, che si identifica con il depositario, senza essere necessariamente proprietario delle merci, si applica la seguente classificazione:

- a) tipo D, se l'immissione in libera pratica si effettua secondo la procedura di domiciliamento e può basarsi sulla specie, il valore in dogana e la quantità di merci da prendere in considerazione al momento del loro vincolo al regime;
 - b) tipo E, se il regime si applica, sebbene le merci non debbano essere immagazzinate in un locale riconosciuto come deposito doganale;
 - c) tipo C, se non si applica nessuna delle situazioni specifiche di cui alle lettere a) e b).
- Art. 525.

6.3.3. Le zone franche.

Le zone franche sono una parte del territorio doganale dell'Unione separata dal resto di esso. L'art. 243 del codice doganale dell'Unione riconosce la possibilità per gli Stati membri di destinare talune parti del territorio doganale dell'Unione a zona franca in cui le merci introdotte, se non sono merci dell'Unione, si considerano, sia ai fini del dazio doganale sia che dalle misure di politica commerciale, fuori dal territorio doganale dall'Unione. Gli Stati membri stabiliscono il limite geografico delle zone franche e il loro punti d'entrata e d'uscita che sono sottoposti alla vigilanza dell'autorità doganale.

Nella zona franca è possibile svolgere qualsiasi attività di natura industriale o commerciale e qualsiasi tipo di prestazione di servizi. Ciò, magazzinaggio, lavorazione, o trasformazione, vendita o acquisto tenendo conto della forma prevista e approvata da parte dell'autorità doganale³⁶⁴. L'esercizio di tale attività deve essere previamente notificato all'autorità doganale che può disporre alcuni divieti o alcune limitazioni nei confronti delle persone che non offrono le garanzie necessarie alla corretta applicazione delle disposizioni del codice doganale.

In generale, l'introduzione delle merci nelle zone franche non richiede la presentazione della dichiarazione doganale, sono sufficienti i documenti che scortano le merci; ma in alcuni casi, le merci introdotte in una zona franca devono essere presentate in dogana e devono essere soggette alle previste formalità doganali³⁶⁵.

Le merci introdotte nelle zone franche, ad eccezione delle merci dell'Unione nelle zone franche, sono considerate vincolate al regime di zona franca dal momento del loro ingresso nella zona franca, a meno che non siano già state vincolate ad un altro regime doganale, oppure, al momento della conclusione di un regime di transito, a meno che non siano immediatamente vincolate a un regime doganale successivo. Invece le merci dell'Unione, possono essere introdotte, immagazzinate,

³⁶⁴ DE CICCIO A., *Legislazione E Tecnica Doganale*, cit, p. 545.

³⁶⁵ I casi sono: a) se sono introdotte nella zona franca direttamente dall'esterno del territorio doganale dell'Unione; b) se sono state vincolate a un regime doganale che si conclude o viene appurato quando esse vengono vincolate al regime di zona franca; c) se sono vincolate al regime di zona franca al fine di beneficiare di una decisione di rimborso o di sgravio dei dazi all'importazione; se una normativa diversa dalla normativa doganale prevede tali formalità. Art. 245 del codice 2013.

spostate, utilizzate, trasformate o consumate in una zona franca. In questi casi, le merci non si considerino vincolate al regime di zona franca³⁶⁶.

Ai sensi dell'art. 248 del codice 2013 le merci che escono da una zona franca possono essere: esportate o ri-esportate fuori dal territorio doganale dell'Unione, introdotte in altre parti del territorio doganale dell'Unione.

6.3.4. L'uso particolare.

Il regime speciale dell'uso particolare comprende a sua volta il regime doganale dell'ammissione temporanea e il regime doganale dell'uso finale. Tale trattamento doganale dà luogo ad una riduzione o un abbattimento dei dazi e a misure di politica commerciale riservate a determinate tipologie di merci.

6.3.4.1. L'ammissione temporanea.

Il regime d'ammissione temporanea permette alle merci che non appartengono all'Unione europea di essere utilizzate nel territorio doganale dell'Unione in esenzione parziale o totale dei dazi all'importazione e senza essere soggette ad altri oneri o alle misure di politica commerciale.

Per usufruire dal regime dell'ammissione temporanea, devono essere soddisfatte certe condizioni: a) le merci non siano destinate a subire modifiche, ad eccezione del loro deprezzamento normale dovuto all'uso che ne è fatto; b) deve essere sempre possibile garantire l'identificazione delle merci vincolate al regime in questione, salvo quando, tenuto conto della natura delle merci o dell'uso previsto, l'assenza di misure di identificazione non può dar adito a un'utilizzazione abusiva del regime oppure, quando è possibile verificare se sono soddisfatte le condizioni previste per le merci equivalenti; c) il titolare del regime sia stabilito al di fuori del territorio doganale dell'Unione, salvo che sia altrimenti disposto dalle normative dell'Unione; d) devono essere soddisfatti i

³⁶⁶ Nel caso delle merci dell'Unione nelle zone franche, le autorità doganali determinano la posizione doganale di merci unionali, su richiesta della persona interessata, delle seguenti merci:

a) merci unionali introdotte in una zona franca; b) merci unionali che sono state oggetto di operazioni di perfezionamento all'interno di una zona franca; c) merci immesse in libera pratica all'interno di una zona franca. Art. 246 punto 2 del codice doganale 2013.

requisiti relativi all'esenzione totale o parziale dai dazi stabiliti nella normativa doganale.

Gli operatori economici interessati ad avvalersi del regime d'ammissione temporanea devono presentare un'apposita domanda alle autorità doganali competenti per i luoghi in cui le merci saranno utilizzate³⁶⁷. Ai sensi dell'art. 251 del codice doganale dell'Unione, la durata complessiva entro il quale le merci restano vincolate al regime d'ammissione temporanea per la stessa utilizzazione e sotto la responsabilità dello stesso titolare, è di ventiquattro mesi³⁶⁸.

6.3.4.2. L'uso finale.

Nel regime d'uso finale, le merci possono essere immesse in libera pratica in esenzione dai dazi o con dazi ridotti a causa del loro uso specifico. Si tratta di un trattamento d'agevolazione daziaria ammesso con riferimento ad alcune merci che non appartengono all'Unione europea immesse in libera pratica, il quale è soggetto ad un'autorizzazione specifica da parte dell'autorità doganale.

L'art. 254 del codice doganale dell'Unione, prevede che nel quadro del regime d'uso finale, quando le merci si trovano in una fase di produzione in cui solo l'uso finale previsto può essere realizzato in modo efficace sotto il profilo dei costi, le autorità doganali possono stabilire nell'autorizzazione le condizioni alle quali si ritiene che le merci siano state utilizzate ai fini stabiliti per l'applicazione dell'esenzione dai dazi o del dazio ridotto.

Le merci vincolate al regime d'uso particolare sono soggette a vigilanza doganale. La vigilanza doganale nell'ambito d'uso doganale cessa, ai sensi dell'articolo 254 nel punto 4: quando le merci sono state utilizzate ai fini stabiliti per l'applicazione dell'esenzione dai dazi o del dazio ridotto; quando le merci sono uscite dal territorio doganale dell'Unione,

³⁶⁷ Per ogni mese durante il quale le merci sono vincolate al regime d'ammissione temporanea, L'importo dei dazi all'importazione in esenzione parziale dai dazi all'importazione è pari al 3 % dell'importo del dazio all'importazione che sarebbe stato dovuto per tali merci se esse fossero state immesse in libera pratica nella data in cui sono state vincolate al regime dell'ammissione temporanea. L'importo del dazio all'importazione non è superiore a quello che sarebbe stato dovuto se le merci in questione fossero state immesse in libera pratica nella data in cui sono state vincolate al regime di ammissione temporanea. Vedi art. 252 del codice doganale dell'Unione 2013.

³⁶⁸ Le autorità doganali, su richiesta giustificata dal titolare di autorizzazione, possono prolungare tale periodo ad un tempo ragionevole. Tranne in caso di evento imprevedibile, il periodo globale durante il quale le merci possono rimanere in regime di ammissione temporanea non supera dieci anni. Vedi art. 251 del codice doganale 2013.

distrutte o abbandonate allo Stato; quando le merci sono state utilizzate a fini diversi da quelli stabiliti per l'applicazione dell'esenzione dai dazi o del dazio.

6.3.5. Il perfezionamento.

Il regime speciale del perfezionamento comprende sia il perfezionamento attivo che il perfezionamento passivo.

6.3.5.1. Il perfezionamento attivo.

Il regime di perfezionamento attivo ha lo scopo di incoraggiare ed agevolare l'attività delle industrie europee attive nell'esportazione. Tale regime consente alle imprese di importare senza pagare alcun dazio, ovvero senza subire gli effetti di alcuna misura di politica commerciale, merci destinate ad operazioni di lavorazione o riparazione nell'Unione europea per poi essere ri-esportate al di fuori di essa, sotto forma di prodotti compensatori³⁶⁹. Per prodotti compensatori si intendono tutti i prodotti ottenuti dall'operazione di perfezionamento.

Sono merci immesse in libera pratica, con rimborso o sgravio dei relativi dazi all'importazione quando vengono esportate fuori dal territorio doganale dell'Unione sotto forma di prodotti compensatori. Il sistema di rimborso consente di impiegare le merci immesse in libera pratica in una o più operazioni di perfezionamento, beneficiando del rimborso o dello sgravio dei dazi all'importazione quando tali merci vengono ri-esportate. Tale sistema non è applicabile alle merci soggette a restrizioni quantitative, contingentamenti tariffari, restituzioni all'esportazione e prelievi agricoli.

Il regime di perfezionamento attivo può essere utilizzato in concomitanza con il regime di perfezionamento passivo, nell'ipotesi in cui un'impresa ha delle merci, vincolate al regime di perfezionamento attivo e vuole riesportare temporaneamente ai fini di perfezionamento complementare, (utilizzando il perfezionamento passivo) fuori dal territorio doganale dell'Unione³⁷⁰.

³⁶⁹ Allorché è richiesto un tasso di rendimento, l'articolo 255 si applica al regime di uso finale; i cascami e i rottami risultanti dal processo di lavorazione o di trasformazione della merce secondo l'uso finale previsto nonché le perdite di sostanze per cause naturali sono considerati merci assegnate a un uso finale. Art. 254 punti 5 e 6.

³⁷⁰ Vedi art. 256 del codice doganale dell'Unione 2013.

Le merci dei Paesi terzi, vincolate al regime di perfezionamento attivo³⁷¹, possono essere importate in esenzione di dazio per essere lavorate nell'Unione europea, a condizione che: i prodotti ottenuti (compensatori) siano esportati in un Paese terzo; le merci d'importazione possano essere individuate nei prodotti compensatori; i prodotti dell'Unione europea non siano lesi nei loro interessi essenziali; gli operatori interessati siano stabiliti nel territorio doganale dell'Unione.

Le autorità doganali, dopo aver ricevuto la richiesta di autorizzazione, stabiliscono il termine entro il quale i prodotti compensatori devono essere stati esportati o ri-esportati o avere altra destinazione doganale. Il termine viene fissato tenendo conto del tempo necessario per effettuare le operazioni di perfezionamento e lo smercio dei prodotti compensatori³⁷².

6.3.5.2. Il perfezionamento passivo.

La disciplina del regime del perfezionamento passivo consente alle merci che appartengono all'Unione europea di essere esportate temporaneamente dal territorio doganale dell'Unione per essere sottoposte a operazioni di perfezionamento. I prodotti trasformati risultanti da tali merci possono essere immessi in libera pratica in esenzione totale o parziale dei dazi all'importazione. Tuttavia, l'esportazione temporanea delle merci comporta l'applicazione dei dazi all'esportazione e delle misure di politica commerciale, e delle altre formalità previste per l'uscita di una merce europea dal territorio doganale dell'Unione.

Il perfezionamento passivo ha conseguenze economiche positive per l'Unione europea, poiché permette un aumento delle esportazioni di componenti destinati ad essere incorporati in prodotti terzi da importare nell'Unione, e una diminuzione dell'importazione di componenti non appartenenti all'Unione. Inoltre, tale regime può prestarsi a divenire una vera e propria formula di cooperazione industriale con alcuni Paesi terzi a costi salariali più bassi di quelli dell'Unione, quando gli alti costi della mano d'opera dell'Unione impediscono di continuare una produzione. Infine, il perfezionamento passivo è utile, quando la tecnologia richiesta per effettuare una parte delle operazioni di perfezionamento non è

³⁷¹ Su richiesta, le autorità doganali possono autorizzare che una parte o la totalità delle merci vincolate al regime di perfezionamento attivo, o dei prodotti trasformati, sia oggetto di riesportazione temporanea a fini di perfezionamento complementare fuori del territorio doganale dell'Unione, alle condizioni stabilite per il regime di perfezionamento passivo. Art. 258 del codice doganale 2013.

³⁷² Le autorità doganali possono prorogare tale termine, su richiesta, debitamente giustificata, dal titolare d'autorizzazione. Art. 257 punto 2.

disponibile nell'Unione, o quando, a causa dell'obbligo contrattuale o legale di garanzia, la riparazione deve essere effettuata in Paesi terzi.

Per usufruire del regime del perfezionamento passivo, l'interessato deve inoltrare apposita richiesta d'autorizzazione alle autorità doganali³⁷³.

Non tutte le merci dell'Unione europea possono essere vincolate al regime di perfezionamento passivo. Infatti, secondo il codice doganale 2013, non possono essere vincolate: a) le merci la cui esportazione dia luogo a un rimborso o a uno sgravio dei dazi all'importazione; b) le merci che, prima della loro esportazione, siano state immesse in libera pratica in esenzione dai dazi o a dazio ridotto a causa del loro uso finale, fintantoché le finalità di tale uso non siano realizzate, a meno che tali merci non debbano essere sottoposte a operazioni di riparazione; c) le merci la cui esportazione dia luogo alla concessione di restituzioni all'esportazione; d) le merci per le quali sia concesso, nel quadro della politica agricola comune, un vantaggio finanziario diverso dalle restituzioni di cui alla lettera c), a causa della loro esportazione³⁷⁴.

Il regime di perfezionamento passivo include il caso delle riparazioni gratuite sulle merci che vengono ammesse in esenzione totale dei dazi all'importazione³⁷⁵. Inoltre, tale regime prevede un sistema di scambi standard, quando un prodotto importato (prodotto di sostituzione) può sostituire un prodotto trasformato³⁷⁶. Nel caso di un'importazione anticipata di prodotti di sostituzione, su richiesta dell'interessato e dietro costituzione di una garanzia, le autorità doganali possono consentire che i prodotti di sostituzione siano importati prima dell'esportazione delle merci difettose³⁷⁷.

³⁷³ Vedi art. 259 punto 1 del codice doganale dell'Unione 2013.

³⁷⁴ Art. 259 punto 2 del codice doganale 2013.

³⁷⁵ Dall'altra parte, non possono usufruire dall'esenzione totale dei dazi all'importazione se viene tenuto conto del difetto materiale o di fabbricazione delle merci al momento della loro prima immissione in libera pratica. Art. 260 punto 2 del codice doganale 2013.

³⁷⁶ I prodotti di sostituzione devono avere lo stesso codice di nomenclatura combinata a otto cifre, la stessa qualità commerciale e le stesse caratteristiche tecniche che avrebbero avuto le merci difettose se avessero subito la riparazione. Art. 261 punto 3 del suddetto codice doganale.

³⁷⁷ Le merci difettose devono essere esportate entro due mesi dalla data d'accettazione da parte delle autorità doganali della dichiarazione per l'immissione in libera pratica dei prodotti di sostituzione. Se le merci difettose non possono essere esportate entro il termine precedente, le autorità doganali possono concedere una proroga, di durata ragionevole, di tale termine, su richiesta giustificata del titolare dell'autorizzazione. Vedi art. 262 punti 2 e 3 del codice doganale 2013.

Sezione IV

Il regime delle franchigie doganali.

1. Introduzione.

In alcuni casi i dazi doganali non si applicano, o si applicano con una quota ridotta del dazio rispetto al dazio normale della tariffa doganale comune. Nel caso del regime delle franchigie, che viene istituito da parte del Consiglio con un apposito regolamento, consente in talune circostanze l'esonero delle merci dai dazi cui sarebbero normalmente soggette. Quando non è interesse dell'Unione l'applicazione delle misure protettive della sua economia, oppure quando sussiste un obbligo stabilito da convenzioni internazionali di cui sono parte contraente tutti gli Stati membri, sorgono motivi importanti per giustificare l'istituzione del regime delle franchigie.

L'esenzione dai dazi doganali stabilita dal regime delle franchigie è applicabile a specifiche categorie di merci. Il primo regolamento che consente l'esonero del pagamento dei dazi è stato istituito dal Regolamento CEE 918/83 del Consiglio. Questo Regolamento è stato modificato successivamente da parte del Consiglio, e a partire dal 1° gennaio 2010 è entrato in vigore il Regolamento CE 1186/09 del Consiglio che riporta la versione codificata del regime comunitario delle franchigie doganali e sostituisce definitivamente il Regolamento CEE 918/83 del 1983 e le sue successive modificazioni³⁷⁸.

Ai sensi del articolo 1 del Regolamento CE 1186/09, si determinano i casi nei quali, a motivo di circostanze particolari, è accordata una franchigia dai dazi all'importazione o dai dazi all'esportazione, o la deroga alle misure adottate sulla base dell'articolo 133 del Trattato al momento dell'immissione in libera pratica di merci nel territorio doganale dell'Unione o della loro esportazione dal medesimo³⁷⁹.

³⁷⁸ Il regolamento di base è stato il Regolamento CEE n. 918/83 del Consiglio del 1983 (GUCE, L 105 del 23 aprile 1983) più volte modificato da successivi regolamenti del Consiglio: da ultimo codificato da Regolamento CE n. 1186/2009 del Consiglio del 16 settembre 2009 (GUUE, L 324 del 10 dicembre 2009).

³⁷⁹ L'art. 133 del Trattato della Comunità europea, (ora art. 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), prevede nel primo paragrafo che “ la politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica

Il Regolamento determina nel secondo articolo, primo comma lett. a, i dazi all'importazioni e i dazi all'esportazioni, specificando che i dazi all'importazione comprendono i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente, nonché i prelievi agricoli ed altre imposizioni all'importazione previste nel quadro della politica agricola comune, o in quello dei regimi specifici applicabili a talune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli³⁸⁰.

2. Franchigia dai dazi all'importazione.

2.1. Beni personali appartenenti a persone fisiche che trasferiscono la loro residenza normale da un Paese terzo all'Unione.

Secondo il Regolamento CE n. 1186/2009, i beni destinati all'uso personale³⁸¹ degli interessati o ai bisogni della loro famiglia usufruiscono del regime delle franchigie doganali³⁸² purché non debbano riflettere, per la natura o quantità, nessuna preoccupazione d'ordine commerciale, né essere destinati ad un'attività economica.

Per quanto riguarda i beni personali delle persone che trasferiscono la loro residenza abituale da un Paese non membro dell'UE verso un Paese

commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione”

³⁸⁰ Mentre i prelievi agricoli ed altre imposizioni all'esportazione previste nel quadro della politica agricola comune, o in quello dei regimi specifici applicabili a talune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli costituiscono i dazi all'esportazioni secondo il suddetto articolo lett. (b).

³⁸¹ Costituiscono in particolare "beni personali":

-gli effetti o gli oggetti mobili;

-i cicli e i motocicli, gli autoveicoli per uso privato e loro rimorchi, le roulotte da campeggio, le imbarcazioni da diporto e gli aerei da turismo. Costituiscono pure "beni personali" le provviste di casa che corrispondono all'approvvigionamento familiare normale, gli animali da appartamento e gli animali da sella, nonché gli strumenti portatili delle arti meccaniche o delle libere professioni necessari all'esercizio della professione dell'interessato. I beni personali non devono riflettere, per loro natura o quantità, alcun intento di carattere commerciale. Vedi art. 1, comma 1, lett. (c). Mentre la lett. (d) specifica gli effetti o oggetti mobili; gli effetti personali, la biancheria di casa, oggetti d'arredamento o beni strumentali destinati all'uso personale degli interessati o ai bisogni della loro famiglia.

³⁸² Mentre l'articolo 2, secondo comma, prevede che per l'applicazione del titolo II, «Paese terzo» comprende anche le parti del territorio degli Stati membri escluse dal territorio doganale dell'Unione in applicazione del Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario, (ora sostituito dal Regolamento (UE) n.952/2013 che istituisce il Codice doganale dell'Unione), salve disposizioni contrarie del precedente Regolamento.

dell'UE beneficino del regime della franchigia dai dazi all'importazione, secondo l'articolo 3 del Regolamento CE n. 1186/2009, a condizione che abbiano avuto la residenza abituale fuori dall'UE per un periodo di almeno dodici mesi consecutivi³⁸³. La franchigia è applicata solo ai beni personali che, da una parte, sono stati in possesso dell'interessato e, trattandosi di beni non consumabili, sono stati utilizzati da parte sua nel luogo della sua precedente residenza normale per un periodo di almeno sei mesi prima della data in cui ha cessato di avere la sua residenza normale nel Paese terzo di provenienza; d'altra parte, tali beni personali devono essere destinati agli stessi usi nel luogo della sua nuova residenza³⁸⁴.

I beni personali devono essere dichiarati per la libera pratica entro il termine di dodici mesi dalla data alla quale l'interessato ha stabilito la sua residenza normale nel territorio doganale dell'Unione³⁸⁵.

Dalla data di accettazione della dichiarazione dei beni personali per la libera pratica e per dodici mesi, i beni personali ammessi al beneficio della franchigia non possono costituire oggetto di prestito, pegno, locazione o cessione a titolo oneroso o gratuito, senza avvertire le autorità competenti³⁸⁶.

L'immissione in libera pratica dei beni personali può essere effettuata in più tempi entro il periodo di dodici mesi.

³⁸³ Tuttavia le autorità competenti possono concedere deroghe al periodo di dodici mesi consecutivi qualora l'interessato abbia veramente avuto l'intenzione di dimorare fuori del territorio doganale dell'Unione per una durata minima di dodici mesi. Vedi art. 5, comma 2 del Regolamento CE n. 1186/2009.

³⁸⁴ L'art. 6 del suddetto Regolamento esclude dalla franchigia: i prodotti alcolici; i tabacchi e i prodotti del tabacco; i mezzi di trasporto a carattere commerciale; i materiali di uso professionale diversi dagli strumenti portatili delle arti meccaniche o delle libere professioni.

Per quanto riguarda i prodotti alcolici, si intendono i prodotti (birre, vini, aperitivi a base di vino o d'alcole, acquaviti, liquori o bevande alcoliche, ecc.) che rientrano nelle voci da 2203 a 2208 della nomenclatura combinata. (Articolo. 2 lett, (e).)

³⁸⁵ Su un impegno di trasferire la residenza normale effettivamente entro un termine di sei mesi, la franchigia può essere accordata per i beni personali dichiarati per la libera pratica prima che l'interessato abbia stabilito la sua residenza normale nel territorio doganale dell'Unione. Tale impegno è abbinato a una garanzia di cui le competenti autorità precisano la forma e l'importo. In questo caso il termine di sei mesi, previsto dall'art. 4, lett, (a,) decorre dalla data dell'introduzione dei beni personali nel territorio doganale dell'Unione. (Vedi, l'articolo 9.)

³⁸⁶ Se il prestito, il pegno, la locazione o la cessione vengono effettuati entro il termine di dodici mesi comportano l'applicazione dei dazi all'importazione relativi ai beni considerati, secondo l'aliquota in vigore alla data del prestito, del pegno, della locazione o della cessione e in funzione della specie e del valore in dogana riconosciuti o ammessi a tale data dalle autorità competenti. (Art. 8, comma 2.)

2.2. Beni importati in occasione di un matrimonio.

I beni importati in occasione di un matrimonio usufruiscono del regime della franchigia dai dazi all'importazione. Secondo l'articolo 13 del Regolamento CE 1186/09, possono beneficiare di questa franchigia soltanto coloro che hanno avuto la loro residenza al di fuori dell'Unione per un periodo di almeno dodici mesi consecutivi e che forniscono una prova del matrimonio³⁸⁷. La franchigia è applicata unicamente ai beni definitivamente importati, al più presto due mesi prima della data prevista per il matrimonio (e in questo caso l'esenzione è subordinata alla presentazione di una congrua garanzia la cui forma e importo saranno fissati dall'autorità doganale) e al più tardi quattro mesi dopo la data del matrimonio³⁸⁸.

Entrano in questa categoria i corredi e gli oggetti mobili, ad esclusione di prodotti alcolici, tabacchi e prodotti del tabacco, anche nuovi, appartenenti ad una persona residente in un Paese terzo che trasferisce la propria residenza nel territorio dell'Unione in occasione del suo matrimonio. Fanno parte di questa categoria anche i regali offerti da persone residenti in un Paese terzo, a persone anch'esse residenti in un Paese terzo per dodici mesi continui e che trasferiscono la propria residenza nel territorio dell'Unione in occasione del matrimonio³⁸⁹.

Anche in questo caso, per un periodo di 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione, i beni ammessi al beneficio non possono formare oggetto di pegno, prestito, locazione o cessione a titolo gratuito o oneroso e tale vincolo deve figurare sul documento d'importazione a mezzo di apposita annotazione apposta dall'ufficio doganale all'atto dell'operazione.

2.3. Beni personali vari.

2.3.1. In caso di successione:

Secondo l'art. 17 del Regolamento CE n. 1186/09, sono ammessi in franchigia dai dazi all'importazione i beni personali, esclusi quelli indicati all'art. 18 del suddetto Regolamento³⁹⁰, acquisiti per successione

³⁸⁷ Si può consentire una deroga a tale termine, secondo lo stesso articolo, qualora l'interessato abbia avuto veramente l'intenzione di dimorare fuori del territorio doganale dell'Unione per un periodo minimo di dodici mesi.

³⁸⁸ Vedi art. 15 del suddetto Regolamento.

³⁸⁹ Secondo l'articolo 12, comma 2, i regali offerti in matrimonio sono ammessi in franchigia a condizione che il valore di ognuno non superi i 1.000 euro

³⁹⁰ Secondo l'art. 18 vengono esclusi: i prodotti alcolici; i tabacchi e i prodotti del tabacco;

legale o per successione testamentaria da una persona fisica avente residenza nel territorio doganale dell'Unione. Per beneficiare della franchigia, il privato deve presentare all'autorità doganale dello Stato membro d'importazione un attestato rilasciato dalle autorità competenti del Paese terzo di esportazione comprovante l'acquisizione per via successoria dei beni importati.

L'importazione deve essere effettuata entro due anni dall'entrata in possesso di tali beni³⁹¹.

2.3.2. In caso di motivi di studio:

Per gli alunni o gli studenti che vengono a soggiornare nel territorio doganale dell'Unione per compirvi studi, l'art. 21 prevede l'ammissione in franchigia dai dazi all'importazione i corredi e gli altri oggetti mobili di alunni o studenti necessari per gli studi ed altri oggetti mobili, destinati al loro uso personale durante il loro soggiorno, che costituiscono l'arredamento normale di una camera di uno studente³⁹². La franchigia viene concessa a condizione che sia dimostrata l'iscrizione ad un istituto scolastico per seguire a tempo pieno i corsi che vi vengono svolti, attraverso la presentazione all'autorità doganale di apposito certificato di iscrizione o attestato di studi rilasciato da un istituto d'istruzione nazionale.

Si intende per "necessario per gli studi", gli oggetti e strumenti (comprese le calcolatrici e le macchine per scrivere) normalmente utilizzati da alunni e studenti per i loro studi.

2.4. Le spedizioni di valore trascurabile e le spedizioni inviate da un privato a un altro privato.

Secondo l'articolo 23 del Regolamento 1186/09, sono ammesse in franchigia dai dazi all'importazione le spedizioni composte da merci di

i mezzi di trasporto a carattere commerciale;

i materiali per uso professionale diversi dagli strumenti portatili delle arti meccaniche o delle libere professioni che erano necessari all'esercizio dell'attività del defunto;

le scorte di materie prime e di prodotti lavorati o semilavorati;

il bestiame vivo e scorte di prodotti agricoli oltre le quantità corrispondenti ad un approvvigionamento familiare normale.

³⁹¹ Una proroga di detto termine può essere concessa dalle autorità competenti per circostanze particolari. Art. 19, comma 1.

³⁹² Si intende: per "corredo", la biancheria personale o di casa, nonché gli indumenti, anche nuovi. (Vedi l'art. 21, comma 2, lett. (b).)

Mentre l'art. 22, prevede che la franchigia è accordata almeno una volta per anno scolastico.

valore trascurabile spedite direttamente da un Paese terzo ad una persona che si trova nel territorio doganale dell'Unione³⁹³.

Il valore della spedizione non deve eccedere complessivamente centocinquanta euro per ogni spedizione.

Per quanto riguarda le spedizioni inviate da un privato che si trovi nell'territorio doganale dell'Unione, sono ammesse in franchigia a condizione che si tratti di importazioni prive di ogni carattere commerciale³⁹⁴. Le spedizioni inviate devono soddisfare le seguenti condizioni: presentare carattere occasionale; riguardare esclusivamente merci riservate all'uso personale e familiare dei destinatari e che, per loro natura e quantità, escludano qualsiasi interesse di ordine commerciale; essere inviate dal mittente al destinatario senza alcuna forma di pagamento; riguardare merci il cui valore globale non superi i quarantacinque euro, compreso il valore dei prodotti importati nelle quantità fissate dall'art. 27 del Regolamento CE n. 1186/09³⁹⁵.

Qualora il valore globale di varie merci superi per spedizione l'importo di quarantacinque euro, la franchigia è accordata fino a concorrenza di tale importo per quelle merci che, importate separatamente, avrebbero potuto beneficiare di detta franchigia.

2.5. Beni d'investimento e altri beni strumentali importati in occasione di un trasferimento di attività da un Paese terzo all'Unione.

Secondo l'art. 28 del Regolamento CE 1186/09, i beni d'investimento e gli altri beni strumentali appartenenti a imprese che cessano

³⁹³ Sono esclusi dalla franchigia: i prodotti alcolici; i profumi e l'acqua da toilette; i tabacchi e i prodotti del tabacco. (Art. 24.)

³⁹⁴ Vedi l'articolo 25 paragrafo 1 del Regolamento CE n. 1186/09. Lo stesso articolo determina che la franchigia prevista nell'art. 25 paragrafo 1 non si applica alle spedizioni provenienti dall'isola di Helgoland.

³⁹⁵ L'art. 27 prevede che la franchigia di cui all'articolo 25, paragrafo 1, è limitata per ciascuna spedizione alle quantità:

a) i prodotti del tabacco: 50 sigarette, o 25 sigaretti (sigari aventi un peso massimo di 3 grammi al pezzo), o 10 sigari, o 50 grammi di tabacco da fumo, o un assortimento proporzionale di questi vari prodotti;

b) alcole e bevande alcoliche: bevande distillate e bevande spiritose con titolo alcolometrico superiore a 22% vol; alcole etilico non denaturato di 80% vol e più: 1 litro; oppure bevande distillate e bevande spiritose, aperitivi a base di vini o di alcole, tafia, saké o bevande simili con titolo alcolometrico pari o inferiore a 22% vol; vini spumanti, vini liquorosi: 1 litro; oppure un assortimento proporzionale di questi vari prodotti, e vini tranquilli: 2 litri;

c) profumi: 50 grammi, o acqua da toilette: 0,25 litri.

definitivamente la loro attività in un Paese terzo, per venire ad esercitare una simile attività nel territorio doganale dell'Unione, sono ammessi in franchigia dai dazi all'importazione senza pregiudizio delle misure di politica industriale e commerciale vigenti negli Stati membri dell'Unione. L'articolo aggiunge che, la franchigia viene accordata anche per il bestiame vivo, nel caso in cui l'impresa trasferita sia un'azienda agricola.

Per usufruire della franchigia di cui dell'art. 28, i beni d'investimento e gli altri beni strumentali devono, da una parte, essere stati effettivamente utilizzati nell'impresa per almeno dodici mesi prima della data di cessazione dell'attività nel Paese terzo da cui è trasferita³⁹⁶, dall'altra parte, essere destinati agli stessi usi dopo il trasferimento ed in rapporto con la natura e le dimensioni dell'impresa considerata³⁹⁷.

Le imprese che vengono trasferite nel territorio doganale dell'Unione e hanno come causa o scopo la fusione o l'assorbimento con un'impresa stabilita nel territorio doganale dell'Unione, senza creare nuova attività, non possono usufruire dalla franchigia³⁹⁸.

Anche in questo caso, i beni d'investimento e gli altri beni strumentali che beneficiano della franchigia non possono essere oggetto di prestito, pegno, locazione o cessione a titolo oneroso o gratuito senza avvertire le autorità competenti, per un periodo di dodici mesi dalla data di accettazione della loro dichiarazione per la libera pratica³⁹⁹.

In caso contrario trovano applicazione i dazi all'importazione relativi ai beni considerati secondo l'aliquota in vigore alla data del prestito, del pegno, della locazione o della cessione, in funzione della specie e del valore in dogana riconosciuti o ammessi a tale data dalle autorità competenti.

³⁹⁶ Secondo l'art. 32 del suddetto Regolamento, i beni d'investimento e altri beni strumentali dichiarati per la libera pratica prima della scadenza di un termine di dodici mesi della data di cessazione dell'attività dell'impresa nel Paese terzo di provenienza possono beneficiare dalla franchigia dai dazi all'importazione in casi particolari giustificati dalle circostanze. Vedi art. 32.

³⁹⁷ Vedi articolo 31.

³⁹⁸ Sono escluse dalla franchigia: i mezzi di trasporto che non hanno carattere di strumenti di produzione o servizi; le provviste di ogni tipo destinate al consumo umano o all'alimentazione degli animali; i combustibili e le scorte di materie prime o di prodotti lavorati o semilavorati; il bestiame in possesso dei commercianti di bestiame. Vedi art. 31 del Regolamento CE n. 1186/09.

³⁹⁹ Tale termine può essere prolungato fino a trentasei mesi per quanto riguarda la locazione o la cessione in caso di rischio di abusi. (Art. 33 comma 1.)

2.6. Merci riguardanti coltivatori UE.

Per quanto riguarda i prodotti ottenuti da coltivatori comunitari su fondi situati in un Paese terzo, l'art. 35 prevede l'ammissione in franchigia dai dazi all'importazione ai prodotti dell'agricoltura, dell'allevamento,⁴⁰⁰ dell'apicoltura, dell'orticoltura o della silvicoltura provenienti da fondi situati in un Paese terzo in prossimità immediata del territorio doganale dell'Unione e coltivati da produttori agricoli la cui azienda abbia sede nel suddetto territorio doganale, in prossimità immediata del Paese terzo considerato, purché non abbiano subito un trattamento diverso da quello in uso dopo la raccolta o la produzione e siano introdotti nel territorio doganale dell'Unione dal produttore agricolo o per suo conto.

Sono ammessi anche in franchigia dai dazi all'importazione, le sementi, i concimi e i prodotti per il trattamento del suolo e dei vegetali, destinati alla lavorazione di fondi situati nel territorio doganale dell'Unione in prossimità immediata di un Paese terzo e coltivati da produttori agricoli la cui azienda abbia sede nel suddetto Paese terzo in prossimità immediata del territorio doganale dell'Unione⁴⁰¹.

2.7. Merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori.

I viaggiatori provenienti da un Paese terzo usufruiscono dalla franchigia per quanto riguarda il contenuto nei loro bagagli personali, a condizione che tali importazioni siano esenti dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) a norma di disposizioni del diritto nazionale adottate in conformità della direttiva CE n. 2007/74 del Consiglio, del 20 dicembre 2007, sull'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise delle merci importate da viaggiatori provenienti da Paesi terzi. (Art. 41, comma 1).

Secondo la direttiva 2007/74 gli Stati membri esonerano dall'IVA e dalle accise le merci contenute nei bagagli dei viaggiatori provenienti da un Paese terzo o da un territorio in cui non si applicano le norme dell'Unione in materia di IVA o di accisa, il cui il valore non supera la soglia di trecento euro, aumentando a quattrocentotrenta euro nel caso di

⁴⁰⁰ I prodotti dell'allevamento devono provenire da animali originari dell'Unione o che siano stati messi in libera pratica in quest'ultima. (Art. 35 paragrafo 2.)

⁴⁰¹ La franchigia di cui dell'art. 39 è limitata alle quantità di sementi, concimi o altri prodotti necessarie ai bisogni della coltivazione dei fondi.

Essa è accordata unicamente per le sementi, i concimi o gli altri prodotti direttamente introdotti nel territorio doganale dell'Unione dal produttore agricolo o per suo conto. Essa può essere subordinata dagli Stati membri alla condizione di reciprocità. (Art. 40.)

viaggiatori aerei e viaggiatori via mare e riducendo a centocinquanta euro per i viaggiatori di età inferiori di 15 anni, con riferimento all'impossibilità di frazionare il valore delle singole merci ad esclusione, da detta somma del bagaglio personale dei viaggiatori e del valore dei medicinali corrispondenti alle loro necessità personali.

Gli Stati membri possono decidere di non riscuotere l'IVA e l'accisa per le merci importate da ciascun viaggiatore, qualora l'importo delle imposte da esigere non superi complessivamente dieci euro⁴⁰².

Il comma 2 dell'art. 41 del Regolamento 1186/09 aggiunge che le merci importate nei territori elencati all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva CE n. 2006/112 del Consiglio,⁴⁰³ del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, sono soggette alle stesse disposizioni in materia di franchigia doganale delle merci importate in qualsiasi altra parte del territorio dello Stato membro interessato⁴⁰⁴.

Infine, vengono applicati i limiti quantitativi per quanto riguarda i tabacchi, gli alcolici e i profumi, con la possibilità per gli Stati membri di ridurre i limiti quantitativi, anche le soglie monetarie, per i viaggiatori che risiedono in una zona di frontiera, i lavoratori frontalieri e il personale dei mezzi di trasporto utilizzati nel traffico internazionale⁴⁰⁵.

2.8. Oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale, strumenti e apparecchi scientifici.

Secondo l'articolo 42 del Regolamento CE n. 1186/09, gli oggetti di carattere educativo, scientifico o culturale di cui all'allegato I,⁴⁰⁶ indipendentemente dal loro destinatario e dall'uso cui verranno adibiti, sono ammessi in franchigia dai dazi all'importazione; mentre gli oggetti

⁴⁰² Vedi la direttiva del Consiglio CE. n. 2007/74, del 20 dicembre 2007, sull'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise delle merci importate da viaggiatori provenienti da Paesi terzi, in GUUE L-346 del 29 dicembre 2007.

²⁶⁻Vedi la direttiva del Consiglio CE n. 2006/112 del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, in GUUE L-347 del 11 dicembre del 2006.

⁴⁰³ Vedi la direttiva del Consiglio CE n. 2006/112 del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, in GUUE L-347 del 11 dicembre del 2006.

⁴⁰⁴ Secondo l'art. 6 della direttiva CE n. 2006/112 del 2006, paragrafo 1, La presente direttiva non si applica ai seguenti territori, che fanno parte del territorio doganale dell'Unione: Monte Athos; isole Canarie; dipartimenti francesi d'oltremare; isole Aland; isole Anglo-Normanne.

⁴⁰⁵ Vedi art. 13 della direttiva del Consiglio CE. n. 2007/74, del 20 dicembre 2007.

⁴⁰⁶ Ad esempio le pellicole cinematografiche di riproduzione destinate alla produzione di libri.

elencati nell'allegato II⁴⁰⁷, possono beneficiare dalla franchigia purché siano destinati: a istituti e a organismi pubblici o di pubblica utilità a carattere educativo, scientifico o culturale; a istituti o a organismi rientranti nelle categorie indicate a fronte di ogni oggetto nella terza colonna dell'allegato II, autorizzati dalle autorità competenti degli Stati membri a ricevere tali oggetti in franchigia⁴⁰⁸.

Gli strumenti e gli apparecchi scientifici, non contemplati dall'articolo 43, importati esclusivamente per scopi non commerciali, usufruiscono dalla franchigia dai dazi all'importazione. Tali strumenti e apparecchi, secondo l'art. 44, sono ammessi in franchigia, solo se sono destinati: agli istituti pubblici o di pubblica utilità aventi come attività principale l'insegnamento o la ricerca scientifica nonché ai servizi che dipendono da detti istituti; agli istituti privati aventi come attività principale l'insegnamento o la ricerca scientifica, autorizzati dalle autorità competenti degli Stati membri a ricevere tali oggetti in franchigia⁴⁰⁹.

Qualora gli istituti o gli organismi non soddisfino più le condizioni richieste per poter beneficiare dalla franchigia o che prevedano di utilizzare un oggetto ammesso in franchigia a fini diversi, da quelli previsti da cui agli articoli 43 e 44, sono tenuti a informarne le autorità competenti che possono sottoporre all'applicazione dei dazi all'importazione gli oggetti che non soddisfano più le condizioni richieste o gli oggetti utilizzati per fini diversi⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Per esempio gli oggetti da collezione e le opere d'arte non destinati alla vendita

⁴⁰⁸ Vedi art. 43 del Regolamento n. 1186/2009 del Consiglio.

⁴⁰⁹ Beneficiano dalla franchigia di cui all'art. 44, paragrafo 1 anche: i pezzi di ricambio, gli elementi o accessori specifici che si adattano agli strumenti o apparecchi scientifici, purché tali pezzi di ricambio, elementi o accessori siano importati contemporaneamente a detti strumenti o apparecchi o, se importati successivamente, appaiano destinati a strumenti o apparecchi: che sono stati in precedenza ammessi in franchigia, se tali strumenti o apparecchi presentano ancora carattere scientifico al momento della richiesta della franchigia per i pezzi di ricambio o gli accessori specifici; oppure che potrebbero beneficiare della franchigia al momento della richiesta della stessa per i pezzi di ricambio, gli elementi o accessori specifici; gli utensili da utilizzare per la manutenzione, il controllo, la calibratura o la riparazione degli strumenti o apparecchi scientifici, purché detti utensili siano importati contemporaneamente a tali strumenti o apparecchi o, se importati successivamente, appaiano destinati a strumenti o apparecchi: che sono stati in precedenza ammessi in franchigia, se tali strumenti o apparecchi presentano ancora carattere scientifico al momento della richiesta della franchigia per gli utensili; oppure che potrebbero beneficiare della franchigia al momento della richiesta della stessa per gli utensili.

⁴¹⁰ Nel primo caso, i dazi all'importazione vengono applicati secondo l'aliquota in vigore alla data alla quale tali condizioni cessano d'essere soddisfatte, in funzione

Sono ammesse in franchigia, secondo le condizioni stabilite agli articoli 51 e 52, anche le attrezzature importate per scopi non commerciali, da o per conto di un istituto o un organismo di ricerca scientifica la cui sede si trova all'esterno del territorio doganale dell'Unione.

L'art. 54 del Regolamento 1186 del 2009 accorda l'ammissione in franchigia dai dazi all'importazione le sostanze terapeutiche di origine umana e reattivi per la determinazione dei gruppi sanguigni e tissutali⁴¹¹. Tali sostanze devono, da una parte, essere destinate a organismi o laboratori autorizzati dalle autorità competenti, per essere utilizzate unicamente a scopi sanitari o scientifici, esclusa ogni operazione commerciale, dall'altra parte, essere accompagnati da un certificato di conformità rilasciato da un organismo appositamente abilitato nel Paese terzo di provenienza, inoltre, contenuti in recipienti muniti di un'etichetta speciale d'identificazione⁴¹².

Sono ammessi in franchigia gli strumenti e gli apparecchi utilizzati a scopo di ricerca, diagnosi o trattamenti medici offerti in dono, a condizione che la donazione degli strumenti o apparecchi in questione, non rifletta nel donatore alcun intento di carattere commerciale e che il donatore non sia legato in alcun modo al fabbricante degli strumenti o apparecchi per i quali è richiesta la franchigia⁴¹³.

2.9. Merci inviate a enti caritativi o filantropici.

Le merci importate a favore dei ciechi e delle altre persone disabili sono ammesse in franchigia a condizione che non diano luogo a gravi

della specie e del valore in dogana riconosciuti o ammessi a tale data dalle autorità competenti. Mentre nel caso di utilizzare gli oggetti ai fini diversi, i dazi all'importazione vengono applicati secondo l'aliquota in vigore alla data alla quale sono adibiti a un altro uso, in funzione della specie e del valore in dogana riconosciuti o ammessi a tale data dalle autorità competenti. (Art. 49, paragrafo 2.)

⁴¹¹ Per «sostanze terapeutiche di origine umana», si intende il sangue umano e i suoi derivati cioè: sangue umano totale, plasma umano secco, albumina umana e soluzioni stabili di proteine plasmatiche umane, immunoglobulina umana, fibrinogeno umano. (Art. 54 paragrafo 2, lett. (a).)

⁴¹² L'art. 56 estende la franchigia anche agli imballaggi speciali indispensabili al trasporto delle sostanze terapeutiche di origine umana o dei reattivi per la determinazione dei gruppi sanguigni o tissutali, nonché ai solventi e agli accessori necessari alla loro utilizzazione che possono eventualmente essere contenuti nei pacchi.

⁴¹³ La donazione può essere effettuata da parte di un ente caritativo o filantropico oppure da un privato, a enti sanitari, servizi ospedalieri e istituti di ricerca medica autorizzati dalle autorità competenti degli Stati membri a riceverli in franchigia, o acquistati da tali enti sanitari, ospedali o istituti di ricerca medica con fondi forniti da un ente caritativo o filantropico o con contributi volontari.

abusi o distorsione di concorrenza⁴¹⁴. Le merci possono essere: di prima necessità, inviate da enti statali o da altri enti di carattere caritativo o filantropico riconosciute dalle autorità competenti e destinate ad essere distribuite gratuitamente a persone bisognose; merci di qualsiasi natura, anche beni strumentali e materiale d'ufficio, inviati a titolo gratuito da persona o organismo stabiliti fuori del territorio doganale dell'Unione, senza intento di natura commerciale da parte loro⁴¹⁵.

Per beneficiare dalla franchigia dai dazi all'importazione, tali merci devono essere appositamente concepite per l'educazione, l'occupazione e la promozione sociale dei ciechi e delle persone portatrici di una disabilità fisica o mentale, diverse dalla cecità, quando siano importati. Gli oggetti importati in franchigia dai ciechi o dai disabili non possono costituire oggetto di prestito, locazione o cessione a titolo oneroso o gratuito senza comunicare le autorità competenti, altrimenti, la realizzazione del prestito, della locazione o della cessione è subordinata al previo pagamento dei dazi all'importazione.

Invece, gli oggetti importati da istituti o organizzazioni autorizzati a beneficiare della franchigia, secondo le condizioni previste dagli articoli 67 e 68, possono essere prestati, dati in locazione o ceduti a titolo oneroso o gratuito, senza scopo di guadagno, da detti istituti o organizzazioni ai ciechi o alle persone disabili delle quali essi si occupano senza che ciò comporti il pagamento dei dazi doganali relativi a detti oggetti⁴¹⁶.

Usufruiscono dalla franchigia dai dazi all'importazione anche le merci importate da enti statali o da altri enti a carattere caritativo o filantropico autorizzati dalle autorità competenti a favore delle vittime di catastrofi per essere distribuite gratuitamente alle vittime di uno o più Stati membri o per essere messe gratuitamente a disposizione delle vittime di dette catastrofi pur restando proprietà degli enti considerati.

La concessione della franchigia è subordinata ad una decisione della Commissione, che delibera su domanda dello Stato membro o degli Stati

⁴¹⁴ In questo caso La franchigia è accordata esclusivamente agli enti che tengono scritture contabili tali da consentire alle autorità competenti di controllare le operazioni e che offrono tutte le garanzie ritenute necessarie. Vedi art. 63 del Regolamento 1186/09.

Invece, i prodotti alcolici; i tabacchi e prodotti del tabacco; il caffè e il tè; i veicoli a motore diversi dalle ambulanze, sono esclusi dalla franchigia.

⁴¹⁵ La concessione diretta della franchigia ai ciechi o agli altri disabili, per gli oggetti importati dai ciechi stessi e dalle persone disabili stesse per loro proprio uso, è subordinata alla condizione che le disposizioni vigenti negli Stati membri consentano agli interessati di stabilire il loro stato di cieco o di disabile legittimato a beneficiare della franchigia. Art. 70 del suddetto Regolamento.

⁴¹⁶ Vedi art. 71 e 72.

membri interessati con procedura d'urgenza comportante la consultazione degli altri Stati membri⁴¹⁷. In caso di necessità, tale decisione fissa la portata e le condizioni di applicazione della franchigia. In attesa della decisione della Commissione il Paese colpito può autorizzare l'importazione delle merci sospendendo i relativi dazi all'importazione, con l'impegno dell'ente importatore di pagarli qualora la franchigia non fosse concessa⁴¹⁸.

2.10. Merci importate a fini di prospezione commerciale.

I campioni di merci, il cui valore è trascurabile e che non possono servire che a procurare ordinazioni di merci della specie che essi rappresentano beneficiano dalla franchigia dai dazi ai fini della loro importazione nel territorio doganale dell'Unione⁴¹⁹.

Gli stampati e gli oggetti di carattere pubblicitario entrano in questa categoria e beneficiano dalla franchigia a condizione che i cataloghi, i listini dei prezzi, le istruzioni per l'uso o avvertenze commerciali riguardino merci messe in vendita o date in locazione, o prestazioni di servizi offerte in materia di trasporto, di assicurazione commerciale o di banca, da una persona stabilita fuori dal territorio doganale dell'Unione⁴²⁰. Fanno parte di questa categoria anche i prodotti utilizzati

⁴¹⁷ Sono ammesse in franchigia anche le merci importate per la libera pratica dalle unità di pronto soccorso per far fronte alle proprie necessità per tutta la durata del loro intervento. Art. 74 paragrafo 2. Invece, Sono esclusi dalla franchigia i materiali destinati alla ricostruzione delle zone sinistrate. (Art. 75.)

⁴¹⁸ Art. 76 del Regolamento CE n. 1186/09 del Consiglio.

⁴¹⁹ Vedi l'art. 86 paragrafo 1 che prevede anche "le autorità competenti possono esigere che, per essere ammessi al beneficio della franchigia, taluni articoli siano messi definitivamente fuori uso mediante lacerazione, perforazione, marcatura visibile e indelebile o qualsiasi altro procedimento, senza che tale operazione possa avere l'effetto di privarli della qualità di campioni". Paragrafo 2 del suddetto articolo.

⁴²⁰ Per usufruire dalla franchigia di cui all'art. 87, gli stampati di carattere pubblicitario: da una parte, devono indicare in modo visibile il nome dell'impresa che produce, vende o dà in locazione le merci od offre le prestazioni di servizi alle quali essi si riferiscono, allo stesso tempo, non devono essere oggetto di spedizioni raggruppate dello stesso mittente allo stesso destinatario, dall'altra, ogni spedizione deve contenere un solo documento o, se composte di più documenti, una sola copia di ciascun documento. Tuttavia le spedizioni contenenti varie copie di uno stesso documento possono beneficiare della franchigia se il loro peso lordo totale non supera 1 kg. (Vedi art. 88.)

o consumati in occasione di un'esposizione o di una manifestazione simile⁴²¹.

I regali ricevuti nel quadro delle relazioni internazionali, pur non facendo parte della categoria sopra citata, sono ammessi in franchigia dai dazi all'importazione purché siano offerti in regalo a titolo occasionale e non riflettano, per natura, valore o quantità senza intento di carattere commerciale; inoltre, tali regali non devono essere utilizzati a fini commerciali⁴²².

2.11. Merci importate per esami, analisi o prove.

I prodotti importati destinati a essere sottoposti a esami, analisi o prove per determinare la composizione, la qualità⁴²³ o le altre caratteristiche tecniche, o a scopo d'informazione o per ricerche di carattere industriale o commerciale, sono ammesse in franchigia dai dazi all'importazione purché tali prodotti siano interamente consumati o distrutti nel corso di dette operazioni⁴²⁴.

Gli oggetti che costituiscono di per sé operazioni di promozione commerciale non entrano in questa categoria e quindi sono esclusi dalla franchigia.

2.12. Merci varie:

Sono ammesse in franchigia le merci destinate all'uso di sovrani e di capi di Stato secondo l'art. 85 del Regolamento 1186/09 del Consiglio, nei limiti e alle condizioni fissate dalle autorità competenti⁴²⁵.

⁴²¹ Si intende per "esposizione o manifestazione consimile": le esposizioni, le fiere, i saloni e le manifestazioni analoghe del commercio, dell'industria, dell'agricoltura e dell'artigianato; le esposizioni o manifestazioni organizzate principalmente a scopo filantropico; le esposizioni o manifestazioni organizzate principalmente a scopo scientifico, tecnico, artigianale, artistico, educativo o culturale, sportivo, religioso o di culto, sindacale o turistico, o per promuovere una migliore comprensione fra i popoli; le riunioni di rappresentanti di organizzazioni o gruppi internazionali; le cerimonie e le manifestazioni a carattere ufficiale o commemorativo. (Art. 90 paragrafo 2 del Regolamento 1186/09.)

⁴²² Sono esclusi dalla franchigia i prodotti alcolici, i tabacchi e i prodotti del tabacco.

⁴²³ La franchigia è accordata solo per le quantità di merci strettamente necessarie al conseguimento dello scopo per il quale sono importate. Tali quantità sono stabilite in ciascun caso dalle autorità competenti tenendo conto di tale obiettivo. (Art. 98.)

⁴²⁴ Con il consenso e sotto il controllo delle autorità competenti la franchigia si estende alle merci che non sono interamente consumate o distrutte nel corso degli esami, delle analisi o delle prove secondo le condizioni stabilite all'art. 99 paragrafo 1.

⁴²⁵ Sono ammessi in franchigia: i doni offerti ai sovrani regnanti e ai capi di Stato; le merci destinate a essere utilizzate o consumate, durante il loro soggiorno ufficiale nel

L'art. 102 del Regolamento n. 1186/09 del Consiglio accorda la franchigia per quanto riguarda le spedizioni destinate agli enti competenti in materia di protezione dei diritti d'autore o di protezione della proprietà industriale o commerciale.

I documenti a carattere turistico sono ammessi in franchigia, purché tali documenti non contengano più del 25 % di pubblicità commerciale privata, esclusa la pubblicità commerciale privata a favore di imprese dell'Unione, e che sia evidente il loro scopo di propaganda a carattere generale⁴²⁶. Sono in franchigia anche le documentazioni di varia natura elencate nell'art. 103 del suddetto Regolamento.

Sono ammessi in franchigia dai dazi all'importazione anche: i materiali accessori per lo stiramento e la protezione delle merci durante il loro trasporto;

Le lettiere, i foraggi e alimenti destinati agli animali durante il loro trasporto;

I materiali destinati alla costruzione, manutenzione o decorazione di monumenti commemorativi o di cimiteri di vittime di guerra;

I carburanti e i lubrificanti a bordo di autoveicoli terrestri a motore e nei contenitori per usi speciali⁴²⁷;

territorio doganale dell'Unione, dai sovrani regnanti e dai capi di Stato di Paesi terzi, nonché dalle personalità che li rappresentano ufficialmente. Tale franchigia può però essere subordinata dallo Stato membro d'importazione alla condizione della reciprocità. (Art. 85.)

⁴²⁶ La franchigia è concordata anche: gli elenchi e gli annuari di alberghi stranieri, pubblicati dagli organismi ufficiali del turismo o sotto il loro patrocinio, e gli orari relativi ai servizi di trasporto gestiti all'estero, se tali documenti sono destinati alla distribuzione gratuita e non contengono più del 25 % di pubblicità commerciale privata, esclusa ogni pubblicità commerciale privata a favore di imprese dell'Unione; il materiale tecnico spedito ai rappresentanti accreditati o ai corrispondenti designati dagli organismi ufficiali nazionali del turismo, non destinato alla distribuzione, cioè gli annuari, gli elenchi degli abbonati al telefono o al telex, le liste di alberghi, i cataloghi di fiere, i campioni di prodotti dell'artigianato di valore trascurabile, la documentazione sui musei, le università, le stazioni termali o altre istituzioni analoghe. (Vedi art. 103 lett. (b) e (c).)

⁴²⁷ Ad esempio: il carburante contenuto nei serbatoi normali, degli autoveicoli da turismo, degli autoveicoli commerciali e dei motocicli o dei contenitori per usi speciali che entrano nel territorio doganale dell'Unione; il carburante contenuto in serbatoi portatili a bordo degli autoveicoli da turismo e dei motocicli, entro il limite di 10 litri per veicolo e fatte salve le disposizioni nazionali per la detenzione e il trasporto del carburante. Tali carburanti devono essere utilizzata per il veicoli di cui sono stati importati e non possono essere né prelevati dal suddetto veicolo ed essere immagazzinati, salvo il caso di riparazioni necessarie al veicolo, né essere ceduti a titolo oneroso o gratuito dal beneficiario della franchigia. Sennò comporta l'applicazione dei dazi all'importazione relativi ai prodotti in questione, secondo l'aliquota in vigore alla data in cui si è verificato detto inadempimento, in funzione

Le bare, le urne funerarie e gli oggetti di ornamento funebre;
Le sostanze di riferimento per il controllo della qualità dei medicinali;
I prodotti farmaceutici utilizzati in occasione di manifestazioni sportive internazionali;
Gli animali appositamente preparati per l'utilizzo in laboratorio e le sostanze biologiche o chimiche, importate esclusivamente per scopi non commerciali⁴²⁸.

3. Franchigia dai dazi all'esportazione.

Il Regolamento CE n. 1186/09 del Consiglio, stabilisce anche i casi nei quali viene concessa la franchigia doganale alle merci in occasione della loro esportazione fuori del territorio doganale dell'Unione.

Secondo l'art. 114 del suddetto Regolamento, usufruiscono della franchigia dai dazi all'esportazione le spedizioni, il cui il valore globale non supera i dieci euro, inviate da un Paese dell'Unione al destinatario per lettere o pacco postale.

Gli animali domestici esportati in occasione del trasferimento di un'azienda agricola dall'Unione in un Paese terzo beneficiano della franchigia dai dazi all'esportazione, dopo aver cessato la propria attività nel territorio doganale dell'Unione.

Sono ammesse in franchigia, in base all'art. 116, anche le merci ottenute nel territorio doganale dell'Unione, da produttori agricoli la cui l'azienda abbia la sede in un Paese terzo, in prossimità immediata del territorio doganale dell'Unione, purché tali merci siano introdotte nel Paese terzo in questione dal produttore agricolo o per suo conto⁴²⁹.

Parlando dei produttori agricoli, le sementi spedite per la coltivazione di fondi situati in un Paese terzo, in prossimità immediata del territorio doganale dell'Unione, o coltivati, da produttori agricoli la cui azienda ha sede in detto territorio in prossimità immediata di tale Paese terzo, beneficiano della franchigia dai dazi all'esportazione⁴³⁰.

della specie e del valore in dogana riconosciuti o ammessi a tale data dalle autorità competenti. Vedi art. 110.

⁴²⁸ Vedi art. 53 del Regolamento CE n. 1186/09 del Consiglio.

⁴²⁹ La franchigia è limitata ai prodotti che hanno subito, come unico trattamento, quello cui essi sono abitualmente sottoposti dopo la raccolta o la produzione. (Art. 117 del Regolamento 1186 del 2009.)

⁴³⁰ La franchigia è limitata alle quantità di sementi necessarie per la coltivazione dei fondi e unicamente per le sementi direttamente esportate fuori dal territorio doganale dell'Unione dal produttore agricolo o per suo conto. (Vedi art. 120.)

Infine, beneficiano della franchigia dai dazi all'esportazione i foraggi e gli alimenti che accompagnano gli animali durante la loro esportazione fuori del territorio doganale dell'Unione⁴³¹.

Il Regolamento CE 1186 del 2009, non impedisce agli Stati membri l'autorizzazione di franchigie, in virtù della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, della Convenzione di Vienna, del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari, o della Convenzione di New York, del 16 dicembre 1969 sulle missioni speciali⁴³². Neppure la concessione agli Stati membri di franchigie che rientrano nei normali privilegi concessi in virtù di accordi internazionali o di accordi di sede di cui sia parte contraente un Paese terzo o un'organizzazione internazionale, comprese le franchigie concesse in occasione di riunioni internazionali⁴³³.

Il suddetto Regolamento non ostacola le franchigie, privilegi e immunità, concesse nel quadro di accordi di cooperazione culturale, scientifica o tecnica conclusi con Paesi terzi o le franchigie in casi particolari, sia nel quadro di accordi conclusi con paesi terzi, che prevedono azioni comuni per la protezione delle persone o dell'ambiente, sia nel quadro di accordi conclusi con Paesi terzi limitrofi, giustificati dalla natura del traffico frontaliero con tali Paesi.

Infine il Regolamento non osta alla franchigia concessa per l'applicazione di accordi conclusi, su base di reciprocità, con Paesi terzi che fanno parte della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale⁴³⁴.

⁴³¹ I foraggi e gli alimenti di qualsiasi natura caricati sui mezzi di trasporto utilizzati per l'inoltro degli animali dal territorio doganale dell'Unione in un Paese terzo, per esser loro distribuiti durante il viaggio. (Art. 121.)

⁴³² Se uno Stato membro intenda sottoscrivere a una convenzione internazionale che prevede la concessione di franchigie, e non rientri in una delle categorie sopra citate, tale Stato membro presenta alla Commissione una richiesta di applicazione di tali misure e comunica alla Commissione tutti i necessari elementi informativi. (Art. 128 paragrafo 2 del Regolamento 1186/2009.)

⁴³³ O dei normali privilegi concessi in virtù di accordi internazionali conclusi dall'insieme degli Stati membri, che creano una istituzione od organizzazione di diritto internazionale a carattere culturale o scientifico. (Art. 128 paragrafo 1, lett, (c).)

⁴³⁴ Vedi la Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale approvata e resa esecutiva in Italia con il decreto legislativo n. 616 del 6 marzo 1948, poi ratificato con la legge n. 561 del 17 aprile 1956 ai sensi del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946 n. 98.

Capitolo terzo

Verso un'unione doganale araba

1. Comparazione con altri ordinamenti giuridici e le prospettive di creare un'unione doganale araba.

Fra tutte le unioni doganali stabilite fino ad oggi, l'unione doganale europea rappresenta l'esempio perfetto di un'unione doganale.

Il *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR) è un altro esempio di un'integrazione economico regionale che ha avuto un successo in America latina. Il Mercosur è stato istituito il 26 marzo 1991 con il *Trattato di Asunción*. Il processo che ha condotto alla stipulazione del suddetto Trattato trova origine nel ravvicinamento tra i due maggiori Stati dell'area, Argentina e Brasile, avvenuto nel corso degli anni '80 conseguentemente all'instaurazione quasi contemporanea in entrambi di regimi politici democratici e al superamento delle rivalità e delle tensioni che fino a quel momento avevano pregiudicato le reciproche relazioni politiche e commerciali. Questo complesso di circostanze ha quindi consentito ai due Paesi di predisporre nel 1985 un programma di integrazione e cooperazione e di concludere nel 1989 un vero e proprio Trattato di integrazione finalizzato alla creazione di un mercato comune⁴³⁵. Fu poi con l'inserimento di Paraguay e Uruguay nel processo

⁴³⁵ Il Trattato era espressione, tra l'altro, delle nuove strategie di liberalizzazione economica messe in atto dai governi, in contrapposizione con le politiche restrittive adottate dalle precedenti amministrazioni. In questo mutato contesto la realizzazione di una zona di libero commercio tra i due Stati appariva vantaggiosa per una serie di ragioni. In particolare, per l'Argentina il Brasile rappresentava un orizzonte importante per l'aumento della capacità produttiva e delle esportazioni agricole e manifatturiere. Più in generale, la presenza in entrambi i Paesi di un settore industriale relativamente maturo e diversificato, così come la vicinanza dei livelli di reddito pro capite, sembravano indicare l'esistenza di complementarietà idonee a favorire la specializzazione industriale e a permettere il godimento dei benefici derivanti dalla realizzazione delle economie di scala. Ad ogni modo il Trattato di integrazione pur ponendo obiettivi generali piuttosto ambiziosi, prevedeva meccanismi gradualisti e flessibili per il raggiungimento degli stessi. Vedi ARNAUDO L., *MERCOSUR: Progressi e Prospettive*, in *Comunità Internazionale*, 2010, pp. 415-433, p. 416 ss.; PANEBIANCO M. GUIDA F. DI STASI A., *Introduzione al Diritto Comunitario Comparato*, Salerno, 1993, cit., pp. 132-134; NOGUÉS J.J. QUINTANILLA R., "Latin America's Integration and the Multilateral Trading System", in De Melo J and Panagariya A, *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press. 1993 cit., pp. 294-296; PORRATA. DORIA R.A., *MERCOSUR: The Common Market of the Twenty-First Century?*, in *Georgia JICL*, 2004, pp. 1-72.

di integrazione che nacque il MERCOSUR⁴³⁶. Il MERCOSUR costituisce un'esperienza d'indubbio interesse, suscettibile di indurre una rinnovata sensibilità rispetto al proprio contesto d'origine: nel processo in corso tra i principali Stati dell'America del Sud si rispecchia infatti la storia già percorsa dall'Unione Europea, la difficile grandezza di un'acquisizione di pace prolungata e nuovi diritti individuali da mantenere con uno sforzo continuo dei partecipanti.

Invece il fenomeno dell'integrazione economica africana si colloca nel più ampio contesto della cooperazione economica internazionale tra Paesi in via di sviluppo e presenta⁴³⁷, perciò, notevoli affinità con il regionalismo latino americano. Le prime esperienze africane di cooperazione regionale si manifestarono a partire dalla fine degli anni '50, ossia immediatamente dopo l'acquisizione dell'indipendenza politica da parte dei Paesi coinvolti. Esse tendevano, di fatto, a confermare e preservare le esperienze di cooperazione precedenti, realizzatesi nel corso del periodo coloniale, ed erano quindi caratterizzate dalla significativa omogeneità linguistica e culturale tra gli Stati partecipanti (già colonie del medesimo Paese europeo), dall'accoglimento di un approccio economico liberale ed estroverso e dalla conservazione di rapporti privilegiati con i rispettivi ex colonizzatori. Possiamo menzionare ad esempio l'Union Doganale e Economica dell'Africa Centrale (UDEAC), istituita nel 1964 nell'area francofona nonché la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), nata nel 1976 nell'ambito delle ex colonie belghe⁴³⁸. Ma solo la Southern African Customs Union (SACU)⁴³⁹, sorta nel 1969

⁴³⁶ Oltre ai quattro membri originari, fa attualmente parte del MERCOSUR anche il Venezuela, che vi ha aderito nel 2006, contemporaneamente alla sua uscita dalla Comunità Andina. Vedi, il Protocollo di Adesioni della Repubblica Boliviana de Venezuela al MERCOSUR firmato a Caracas il 4 luglio del 2006.

⁴³⁷ Tra le organizzazioni della "prima generazione" con competenze economiche vanno ricordate sia l'*Union Douanière de l'Afrique de l'Ouest* (UDAO), il cui Trattato istitutivo fu sottoscritto il 9 giugno 1959 con la partecipazione di Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Mali, Mauritania, Niger e Senegal; sia l'*East African Community* (EAC), nata nel 1967 su iniziativa di Kenya, Tanzania e Uganda ed estinta dopo appena dieci anni a causa di una serie di contrasti tra gli Stati membri.

⁴³⁸ Il Trattato istitutivo dell'UDEAC fu firmato l'8 dicembre 1964 da: Camerun, Ciad, Congo, Gabon e Repubblica centroafricana. Successivamente si è avuta anche l'adesione della Guinea equatoriale. Vedi, PENNETTA P., *Una Ipotesi di Cooperazione Sub-regionale in Africa: l'Unione Doganale ed Economica dell'Africa Centrale (UDEAC)*, in *Comunità Internazionale*, 1990, Vol. 45, No. 4, pp. 808-834. Quanto alla CEPGL, il relativo Trattato istitutivo fu sottoscritto il 20 settembre 1976 dal Burundi, dal Ruanda e dall'allora Zaire (oggi Repubblica democratica del Congo).

⁴³⁹ I Paesi firmatari dell'Accordo SACU, datato 11 dicembre 1969 ed entrato in vigore il 1° marzo 1970, erano: Botswana, Lesotho, Sudafrica e Swaziland. Nel 1990

all'interno dell'area dell'ex impero inglese, fu di fatto in grado di porre in essere un'unione doganale realmente funzionante. Le altre esperienze si dimostrarono invece del tutto incapaci di raggiungere gli ambiziosi obiettivi previsti nei Trattati istitutivi.

Nel mondo arabo, soprattutto nella zona del golfo, e dopo una serie di rinvii, è stata creata l'unione doganale fra i Paesi del golfo arabo. I sei Stati del Golfo (gli Emirati Arabi Uniti, il Regno del Bahrain, il Regno dell'Arabia Saudita, il Sultanato dell'Oman, lo Stato del Qatar, lo Stato del Kuwait) nel 1981 hanno istituito il Consiglio di cooperazione per gli Stati arabi del Golfo (CCG)⁴⁴⁰. Questa iniziativa aveva lo scopo di aggiungere una dimensione economica alla cooperazione politica e di sicurezza e fissava l'obiettivo di creare un'unione doganale come tappa verso una cooperazione più stretta nei settori monetario, dell'energia, degli investimenti e dello sviluppo economico. Come passo verso la creazione di un'unione doganale il Consiglio di cooperazione fissava un livello minimo e massimo (rispettivamente 4% e 20%) per le tariffe da applicare sulle importazioni provenienti da Paesi terzi entro cinque anni a partire dal 1° settembre 1983. Dopo veniva lasciata ai negoziati successivi la definizione della tariffa esterna comune, sulla cui base sarebbe stata costituita l'unione doganale. Più di vent'anni dopo la creazione del Consiglio di cooperazione del golfo l'unione doganale non è stata ancora completata. Finalmente il Consiglio supremo dei Paesi del golfo⁴⁴¹, in occasione del suo ventitreesimo vertice tenutosi in Qatar a

ne è entrata a far parte anche la Namibia, in seguito all'indipendenza dal Sudafrica. L'Accordo stesso prevedeva, in sostanza, la continuazione del regime di unione doganale, che era in vigore tra i territori degli Stati membri sin dal 1910. Cfr. DAVIES R., *The Southern African Customs Union (SACU): Background and Possible Negotiating Issues facing a Democratic South African Government*, in Sisulu M. Nkosi M., SetaI B. Thomas R., *Reconstituting and Democratising The Southern African Customs Union: Report of the Workshop held in Gaborone, Botswana, 6 - 8 March 1994*, Braamfontein, 1994, pp. 29-40.

⁴⁴⁰ Lo Statuto del Consiglio di cooperazione dei Paesi del golfo contiene 22 articoli: gli articoli dal primo al terzo contengono informazioni principali (nome dell'organizzazione, luogo d'incontri...); il quarto capitolo prevede gli obiettivi della organizzazione; il quinto capitolo dedicato ai membri del CCG; dal sesto al sedicesimo capitolo ci sono le funzionalità delle strutture del Consiglio; il diciassettesimo capitolo prevede i privilegi e l'immunità; in fine, dal diciottesimo capitolo all'ultimo ci sono le disposizioni che stabiliscono le emendamenti, la data d'applicazione del suddetto statuto e disposizioni finali. Per approfondire, vedi, LRGRENZI M., *The GCC and The International Relations of The Gulf, Diplomacy, Security and Coordination in a Changing Middle East*, London, 2011, pp. 33-39.

⁴⁴¹ Il Consiglio supremo del Consiglio di cooperazione del Golfo (CCG) è la più alta autorità dell'organizzazione. Esso è composto dai capi degli Stati dei Paesi del golfo. La sua presidenza ruota periodicamente tra gli Stati membri in ordine alfabetico. Si riunisce in sessione ordinaria ogni anno. Le sessioni straordinarie possono essere

dicembre 2002, ha determinato i seguenti obiettivi: attuare l'unione doganale nel gennaio 2003 (due anni in anticipo rispetto alla scadenza allora prevista); completare il mercato comune entro fine 2007; adottare nel gennaio 2010 una moneta unica, sulla base di un processo che prevedeva gli obiettivi intermedi di ancorare tutte le valute del CCG al dollaro entro fine 2002 e di definire entro fine 2005 i criteri di convergenza economica. L'accordo stabiliva innanzitutto l'abolizione dei dazi sui prodotti degli Stati membri e fissava il livello della tariffa doganale comune del 5% da applicare sulle importazioni provenienti da Paesi terzi. Tuttavia lo smaltimento del tariffario all'interno della regione non ha favorito un incremento degli scambi commerciali tra i Paesi membri a causa della scarsa complementarietà delle economie dei GCC, caratterizzate da una struttura produttiva assai simile (fondata sugli idrocarburi). La cooperazione economica fra gli Stati del Golfo punta ad assumere posizioni comuni nelle trattative economiche internazionali, aumentando in tal modo il peso negoziale degli Stati membri. L'unione doganale è entrata effettivamente in vigore nel gennaio 2003⁴⁴² e ha rappresentato un passaggio di grande importanza dopo quasi due decenni di continui rinvii. All'unione doganale è seguita la creazione del mercato comune nel 2008. Invece l'unione monetaria prevista per il 2010 non è stata realizzata sebbene la maggior parte dei criteri di convergenza richiesti siano stati soddisfatti dagli Stati membri. Dopo quasi quindici anni della nascita dell'unione doganale dei Paesi del golfo possiamo definire questa esperienza come una delle esperienze che hanno avuto successo al livello regionale e mondiale. L'unione doganale dei Paesi del golfo ha contribuito a migliorare la cooperazione tra gli Stati membri e di conseguenza gli investimenti e il clima commerciale attraverso l'abbattimento delle barriere tariffarie fra di loro e quindi consentire alle merci di circolare liberamente nei Paesi del golfo senza l'ostacolo dei dazi doganali e accordare loro il trattamento nazionale.

convocate su richiesta di qualunque Stato membro, sostenuto da almeno un secondo membro. Durante il suo vertice ad Abu Dhabi nel 1998, il Consiglio Supremo ha deciso di tenere riunioni consultive tra l'ultimo e il prossimo vertice. Una sessione da considerarsi valida se presenziata da almeno due terzi degli Stati membri. Ogni Stato membro ha un voto. Le deliberazioni in materie sostanziali sono effettuate con l'approvazione unanime degli Stati membri partecipanti al voto. Tuttavia, le decisioni su questioni di procedurali sono prese con il voto della maggioranza del Consiglio supremo. Vedi, MAESTRI E., *La regione del Gulf Cooperation Council (GCC). Sviluppo e Sicurezza Umana in Arabia*. Milano, 2009, p. 141.

⁴⁴² Per quanto riguarda il codice doganale comune, è entrato in vigore a partire del 1° gennaio 2002, con eccezione gli articoli (9 e 98), che prevedono l'applicazione della tariffa doganale comune e il meccanismo di riscossione e distribuzione nell'unione doganale dei Paesi del golfo, sono stati rimandati alla data d'entrata in vigore l'unione doganale.

La Lega Araba ha preso in considerazione l'esperienza dei Paesi del golfo come un esempio da seguire verso la creazione di un'unione doganale araba. Gli Stati del golfo (che fanno parte della Lega araba) hanno fornito alla Lega la loro esperienza e mostrato le fasi che hanno applicato fino ad arrivare all'unione doganale nella sua forma attuale. Essi negli ultimi anni hanno dato alle commissioni interessate l'assistenza tecnica attraverso la partecipazione attiva alle riunioni dei comitati che cercano di completare gli elementi di questo progetto. Il Consiglio di Cooperazione ha fornito anche la sua tariffa doganale e il suo codice doganale come base da seguire per creare l'unione doganale araba.

2. La zona di libero scambio araba e la necessità dell'unione doganale araba.

I Paesi arabi, a partire dai primi degli anni cinquanta, hanno cercato di trovare diverse forme di integrazione economica fra di loro per sfruttare le loro risorse e i loro interessi comuni in modo da accelerare la crescita economica e raggiungere uno sviluppo economico che consenta l'espansione del mercato all'interno dell'area araba. Purtroppo i primi tentativi non hanno avuto un grande successo e gli obiettivi desiderati erano tanto lontani dal traguardo per vari motivi, alcuni politici, altri dovuti alla mancanza di armonia e collaborazione fra di loro.

Il 9 ottobre 1944 è stato firmato il Protocollo di Alessandria che ha dato l'inizio del percorso arabo verso la cooperazione e di conseguenza fu creata la Lega araba il 22 marzo 1945⁴⁴³. Gli Stati membri che hanno ratificato il Trattato istitutivo della Lega araba (Egitto, Libano, Iraq, Arabia Saudita, la Repubblica araba Siriana, Giordania e successivamente lo Yemen) hanno confermato lo scopo di migliorare la relazione e la cooperazione fra di loro basandosi sul rispetto reciproco della sovranità degli Stati membri e della loro indipendenza.

Il 13 aprile 1950 i Paesi della Lega araba hanno approvato l'Accordo di difesa comune e cooperazione economica araba⁴⁴⁴, che prevede a livello economico i seguenti obiettivi: ribadire lo scopo principale del Trattato della Lega araba, cioè migliorare la cooperazione fra gli Stati membri nei vari settori (fra questi il settore economico); creare un'istituzione composta dai ministri degli affari economici (o dai loro rappresentanti) dei Paesi degli Stati contraenti che viene denominato Consiglio

⁴⁴³ Relazione della Commissione Economica e Sociale per l'Asia Occidentale, *Le Zone di Libero Scambio nell'Area Araba "dove stiamo andando"*, New York, 2002, p. 16.

⁴⁴⁴ SHAFIQ A., *Il Consiglio di Cooperazione del Golfo dal Punto di Vista delle Relazioni Internazionali*, Beirut, 1989, p. 101.

economico con il compito di proporre agli Stati membri i suggerimenti e i consigli per realizzare una maggiore cooperazione a livello economico⁴⁴⁵. Il Consiglio economico, che fu considerato uno dei principali organi della Lega araba, ha svolto un ruolo molto importante nel settore economico, ad esempio il 7 settembre 1953 ha approvato un accordo per agevolare il transito e lo scambio⁴⁴⁶ fra i Paesi membri che comprendeva una serie di esenzioni dai dazi doganali, accordo che viene considerato come un passo verso la creazione di un'area di libero scambio araba. Nel 1957 il Consiglio ha anche approvato un progetto per creare un'Unità economica araba⁴⁴⁷. L'Unità economica araba ha come obiettivi: la libertà di circolazione dei cittadini e dei capitali; la libera circolazione delle merci; la libertà di stabilimento e di attuare un'attività lavorativa negli Stati membri; la libertà di trasporto e di transito e l'uso dei mezzi di trasporto⁴⁴⁸. L'accordo è stato ratificato il 6 giugno 1962 ed entrato in vigore il 23 aprile 1964⁴⁴⁹.

Ma l'Unità economica araba, secondo la maggiore parte della dottrina araba, era troppo ambiziosa, non ha avuto un successo a causa di diversi motivi, soprattutto politici, senza dimenticare il conflitto tra i Paesi con sistemi socialisti e altri regimi liberali e la differenza nelle strutture economiche con la presenza di Paesi petroliferi ricchi e altri poveri. Inoltre, la mancanza di disposizioni di esecuzione e di sanzioni da applicare agli Stati nell'ipotesi di astensione. Nonostante ciò, il Consiglio economico dell'Unità ha approvato più di 600 atti normativi. Il più importante è stato nel 1964 che ha annunciato la creazione del Mercato comune arabo⁴⁵⁰ come una tappa verso una cooperazione più intensa fra gli Stati membri dell'Unità economica araba. Il mercato comune arabo è entrato in vigore il 1° gennaio 1965 e prevede l'esenzione dai dazi doganali ai prodotti agricoli mentre i prodotti

⁴⁴⁵ ABDUL RAHIM, *Le Future Sfide per il Blocco Economico Arabo*, Cairo, 2002, p. 83.

⁴⁴⁶ HASSAN HOSNI W., *La Siria e La Zona di Libero Scambio Araba*, Centro Nazionale Per La Politica Agricola, Working Paper n. 5, Damasco, 2001, p. 78.

⁴⁴⁷ ALIBRAHIMI A., *Le Dimensioni dell'Integrazione Economica Araba e Le Future Prospettive*, Beirut, 1986, p. 128.

⁴⁴⁸ L'accordo prevedeva anche delle raccomandazioni da seguire per raggiungere gli obiettivi dell'Unità economica, tra queste possiamo menzionare: creare una zona doganale libera; unificare la politica d'importazione e d'esportazione e i regolamenti che li riguardano; accelerare l'unificazione delle legislazioni economiche e sociali; concludere gli accordi commerciali in maniera che possano partecipare alla conclusione gli Stati membri. Vedi SALAMA R. *Il Ruolo dei Parlamenti Arabi ad Attivare e Realizzare il Mercato Comune Arabo*, Kuwait, 2006.

⁴⁴⁹ MURAD K., *L'integrazione Economica Araba alla Luce di Proposizioni Teoriche e di Riferimenti Legali, Esperienze e Sfide*, Algeria, 2006, p. 70.

⁴⁵⁰ ABDUL AMIR DAKROUB, *Il Mercato Comune Arabo un Anello nell'Ambito della Cooperazione Economica Araba*, Beirut, 2006.

industriali usufruiscono dalla riduzione dei dazi doganali del 25% a condizione che fossero di origine araba⁴⁵¹.

Nel 27 febbraio 1981 è stato stabilito l'accordo per agevolare e sviluppare lo scambio commerciale fra i Paesi arabi che viene considerato la fonte dell'Area Araba Allargata di Libero Scambio o Grater Arab Free Trade Area (GAFTA). L'accordo ha stabilito l'obiettivo di rafforzare il legame nei vari settori, produttivo e servizi, negli Stati membri e la liberazione graduale delle restrizioni commerciali e delle tasse d'effetto equivalente. Inoltre fornire una serie d'incentivi finanziari nei vari settori per facilitare l'applicazione dell'accordo e creare un Mercato comune per una serie di merci, che vengono scelte ogni anno; infine la distribuzione equa dei benefici e dei costi fra le parti contraenti⁴⁵². L'accordo è entrato in vigore nel 1983, ma ha avuto un effetto modesto sullo sviluppo commerciale dei Paesi membri e sulla crescita dello scambio all'interno dell'area araba.

La situazione ha avuto un grande cambiamento negli anni 90, quando gli Stati arabi hanno dovuto mantenere il passo dell'evoluzione del commercio internazionale, soprattutto dopo la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. E in occasione del vertice della Lega araba al Cairo 1996 gli Stati membri hanno deciso di rafforzare l'accordo del 1981 per agevolare e sviluppare il commercio fra di loro, con l'obiettivo di creare un'area di libero scambio araba entro 2007. I benefici economici che gli Stati membri prevedevano da questo tipo di integrazione erano numerosi. In primo luogo, la zona di libero scambio araba doveva incrementare lo scambio interno fra i Paesi arabi mediante la rimozione delle barriere che ostacolavano la libera circolazione delle merci. In secondo, sfruttare i vantaggi della cooperazione economica per aumentare l'efficienza produttiva degli Stati membri. In terzo, la concorrenza all'interno dei mercati nazionali sarebbe dovuta aumentare con una varietà maggiore di prodotti che implicasse sui prezzi più bassi per i consumatori. Tutto ciò, quindi, contribuisce ad aumentare la crescita economica e la dimensione del

⁴⁵¹ La maggior parte degli obiettivi del Mercato comune arabo sono quelli previsti dall'Unità economica araba. Vedi il Consiglio Parlamentare Arabo, *Il mercato comune arabo tra le realtà e le sfide, Quinta sessione ordinaria del Consiglio*, Damasco, 2004. Come l'Unità economica, il Mercato comune viene considerato un traguardo molto avanzato rispetto alla situazione che stava passando la zona araba, e doveva essere preceduto da altri passi di cooperazione prima di essere realizzato.

⁴⁵² MUNDHIRI S., *Le Opportunità Mancate nel Percorso per L'Integrazione Economica Araba*, Cairo, 1995, p. 28.

commercio della regione araba per affrontare i nuovi blocchi economici che sono apparsi a livello internazionale⁴⁵³.

Il 19 febbraio 1997 il Consiglio economico e sociale della Lega araba ha approvato la decisione n. 1317, che ha stabilito il progetto della zona araba di libero scambio basata sull'accordo di agevolazione e sviluppo del commercio fra i Paesi contraenti. Il Consiglio ha dichiarato che la zona di libero scambio deve rispettare, da una parte, le disposizioni dell'Organizzazione mondiale del commercio, e dall'altra, le esigenze degli Stati membri.

Per completare questo progetto il Consiglio ha stabilito un programma esecutivo che comprende un piano d'azioni e un calendario graduale che prevede⁴⁵⁴:

- l'abolizione dei dazi doganali sulle merci degli Stati membri, mediante la riduzione graduale dei dazi, secondo cui essi subirono il 10% di riduzione annuale per dieci anni a partire dal primo gennaio del 1998 fino ad arrivare all'abolizione totale il 31 dicembre del 2007;

- la possibilità di due parti contraenti, o di più, di anticipare il periodo transitorio sopra citato. Infatti, il Consiglio economico e sociale ha deciso di ridurre il periodo transitorio per la creazione della zona di libero scambio arabo entro 31 dicembre 2005, e di seguito, la riduzione graduale annuale dei dazi doganali sulle merci degli Stati membri è diventata 20% il primo gennaio 2004 e ulteriormente 20% il primo gennaio 2005.

- le merci che beneficiano dalle abolizioni dai dazi doganali devono essere di origine araba. Si considerano di origine araba, secondo i criteri del Consiglio, le merci di valore di produzione degli Stati membri che non sono inferiori al 60% rispetto al valore al termine della produzione totale⁴⁵⁵.

- le merci che vengono considerate di origine araba beneficiano del trattamento nazionale.

- il divieto delle restrizioni quantitative e delle altre restrizioni amministrative che ostacolano la libera circolazione delle merci.

- un trattamento preferenziale a favore degli Stati membri che sono in via di sviluppo.

⁴⁵³ ALZAEEM I., *La Zona di Libero Scambio Araba Allargata, La Sua Importanza per l'Integrazione e Lo Sviluppo Economico, i Suoi Ostacoli, i Suoi Requisiti di Sviluppo e Successo*, 2006.

⁴⁵⁴ TOUATI F., *La Realtà e Le Prospettive della Zona di Libero Scambio Araba alla Luce dei Cambiamenti Economici Globali*, Algeria, 2008, p. 139.

⁴⁵⁵ Vedi Fondo Arabo Monetario, *La Relazione Economica Araba Unitaria*, 1997, p. 134.

-il Consiglio economico e sociale ha il compito di osservare l'applicazione del programma esecutivo della creazione della zona araba e la soluzione delle controversie.

La zona di libero scambio araba è entrata in vigore il primo gennaio 1998 e alla fine del 2005 è stata completata l'abolizione graduale dei dazi doganali per 14 Stati membri⁴⁵⁶. Mentre per quanto riguarda, il Sudan e lo Yemen hanno avuto un trattamento preferenziale e sono stati autorizzati a rinviare l'applicazione della riduzione graduale annuale dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente a partire dal primo gennaio 2005⁴⁵⁷.

L'abolizione graduale annuale dei dazi doganali ha influenzato la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri. Infatti la circolazione delle merci all'interno dell'area araba ha avuto un aumento del 36% nel 2004 rispetto al 15% nel 2003. Tutto ciò, si è riflesso sull'esportazione inter-araba delle merci, che nel 2004 era cresciuta del 36,1% rispetto al 21,7% del 2003⁴⁵⁸. Ma il contributo del commercio inter-arabo al commercio arabo totale a livello mondiale era sotto le aspettative e non ha avuto un cambiamento colossale rispetto alla situazione prima della creazione della zona di libero scambio.

L'articolo 15 dell'accordo di agevolazione e sviluppo del commercio fra i Paesi contraenti, che come abbiamo detto si considera la fonte della zona di libero scambio araba, prevede, con l'autorizzazione del Consiglio economico e sociale, che ogni Stato membro possa chiedere di mantenere i dazi doganali e le tasse d'effetto equivalente o le restrizioni quantitative per un periodo temporaneo al fine di garantire la crescita di alcune produzioni locali. Inoltre nel settore dell'agricoltura, che costituisce una parte importante per tanti Stati membri, essi hanno avuto la possibilità di adeguare la loro propria produzione alla progressiva

⁴⁵⁶ Gli Stati erano: Bahrain, Egitto, Iraq, Giordania, Kuwait, Libano, Libia, Marocco, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Tunisia, Emirati Arabi Uniti (UAE). Più tardi viene aderita l'Algeria.

⁴⁵⁷ Il trattamento preferenziale per il Sudan e lo Yemen prevedeva che il Sudan inizia ad applicare la rimozione graduale annuale dei dazi doganali il primo gennaio 2005 con il 20% fino ad arrivare al 100% alla fine del 2010, mentre per quanto riguarda lo Yemen, l'abolizione graduale annuale è del 16% a partire dal primo gennaio 2005 e diventa 20% a partire dal primo gennaio 2010 e arriva al 100% il 31 dicembre 2010. Un altro Stato che ha avuto un trattamento preferenziale è la Palestina, con la decisione della Lega araba n. 274 del 2004, e a causa della sua situazione è stata esonerata di applicare l'abolizione graduale annuale dei dazi. Vedi la *Relazione economica araba unitaria*, 2004, p. 199.

E' giusto menzionare che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato, il 29 novembre 2012, la risoluzione 67/19 che ha promosso la Palestina da entità non statale a Stato osservatore permanente non membro.

⁴⁵⁸ Vedi Fondo Arabo Monetario, *La Relazione Economica Araba Unitaria*, 2002, p. 132, 2005, p. 139, 2006, p. 145.

liberalizzazione delle merci. Cioè, hanno avuto l'opportunità di applicare la riduzione graduale dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente in linea con le stagioni di produzione. Tutto ciò, unito anche all'insufficienza dell'infrastrutture relative ai trasporti ed alle telecomunicazioni, viene considerato un elemento importante nel ritardo dello sviluppo e della cooperazione e ha contribuito in senso negativo al raggiungimento degli scopi a cui gli Stati membri aspiravano con la creazione della zona di libero scambio araba.

La zona di libero scambio arabo costituisce un passo ulteriore nel processo di integrazione economica, perché gli Stati membri non prevedono soltanto agevolazioni daziarie sull'importazione o sull'esportazione di alcuni prodotti, ma essi si impegnano ad eliminare i dazi doganali e le altre barriere tariffarie che ostacolano la libera circolazione delle merci nel territorio arabo. Nonostante la sua importanza, la zona di libero scambio arabo non ha dato un peso internazionale al mondo arabo nei confronti dei blocchi internazionali, perché riflette solo il desiderio dei suoi membri di incrementare gli scambi all'interno dell'area araba⁴⁵⁹.

In una zona di libero scambio gli Stati aderenti conservano l'assoluta autonomia nel disciplinare le misure di politica doganale con i Paesi terzi. Essa normalmente non è accompagnata dall'istituzione di organismi di tipo sovranazionale, né tantomeno dall'armonizzazione delle norme nazionali, al di fuori di quelle doganali direttamente interessate. Un motivo in più che ha spinto la Lega araba a percepire la necessità di creare un'unione doganale araba, è l'adozione di un'unica tariffa doganale, questo consegue la libera circolazione delle merci che non appartengono al territorio doganale dopo aver riscosso la tariffa doganale comune, e di una politica commerciale comune nei confronti dei Paesi terzi. Invece, la zona di libero scambio, prevede l'eliminazione dei dazi doganali e delle altre misure restrittive per la parte essenziale degli scambi di prodotti originari degli Stati aderenti. Tale integrazione non può essere raggiunta senza la volontà di uniformare le politiche fiscali, commerciali ed economiche degli Stati arabi.

3. Il vertice del Kuwait e la prospettiva dell'unione doganale araba.

Durante il vertice della Lega araba per lo sviluppo economico e sociale tenutosi in Kuwait nel gennaio 2009, gli Stati della Lega araba

⁴⁵⁹ DRUBI R., *La Zona di Libero Scambio Araba Allargata e i Suoi Effetti sul Commercio Intra-Arabo e in Particolare l'Agricolo*, *La Gazzetta Ufficiale dell'università di Damasco Scienza Economica e Giuridica*, Damasco, 2007.

hanno concordato la costituzione di una Unione doganale araba per il 2015.

Il progetto dell'unione doganale propose l'eliminazione degli ostacoli a tutti gli scambi delle merci fra i Paesi membri della Lega araba e delle misure non tariffarie che impediscono l'effettiva attuazione della zona araba di libero scambio. Queste misure comprendono quelle previste nel contesto delle politiche commerciali dei Paesi membri e di quelli non dichiarati, come ad esempio i titoli d'importazione, l'uso delle misure sanitarie e fitosanitarie, gli ostacoli amministrativi, la stima della somma forfettaria del valore in dogana, le imposte sui consumi nazionali applicate senza riguardo per il principio del trattamento nazionale e tra gli altri, la procedura del garante sulle importazioni,

Il progetto prevede anche l'istituzione di una tariffa doganale esterna comune della Lega Araba che si applica nei confronti delle merci degli Stati che non fanno parte del territorio doganale della stessa. Si prevede inoltre l'armonizzazione e la riconciliazione di altre norme commerciali non tariffarie e doganali applicate dagli Stati membri (norme, imposte interne e di importazione, i controlli, le norme di origine, le misure protettive commerciali, etc.) in un unico codice doganale comune.

L'unione doganale araba doveva essere messa in opera a partire dal 2015, tramite una data fissata dalle più alte autorità della stessa Lega e mediante un accordo interinale a cui gli Stati membri interessati possono aderire per far parte dell'unione.

Il Consiglio economico e sociale ha dato l'avvio ad una serie di raccomandazioni al fine di rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni doganali arabe e istituire i meccanismi e gli strumenti per la creazione dell'Unione doganale araba. Il contenuto di queste raccomandazioni riflette la forte volontà della Lega araba di progettare e attuare il programma dell'unione doganale, basata soprattutto sulla capacità di armonizzare gli strumenti e i metodi di lavoro, al fine di sostenere gli aspetti doganali relativi agli impegni assunti dai Paesi membri in seno al Consiglio economico e sociale della Lega araba e per accompagnare i cambiamenti del contesto commerciale internazionale.

Ci sono molte motivazioni per scegliere un'Unione Doganale rispetto ad un accordo di libero scambio⁴⁶⁰, tra cui quelle politiche ed economiche. Alcuni raggruppamenti regionali considerano l'istituzione di un'unione doganale un requisito indispensabile per la futura creazione di un'unione economica o l'integrazione economica totale, o almeno una qualche

⁴⁶⁰ Per approfondire vedi, FREUND. CAROLINE., *Different Paths to Free Trade: The Gains from Regionalism. Quarterly Journal of Economics* 2000, 115 (4): 1317–1341. Vedi anche FREUND. CAROLINE. EMANUEL ORNELAS., *Regional trade agreements, World Bank Policy Research Working Paper* n. 5341, Washington, 2010.

forma meno profonda di integrazione economica, come ad esempio un mercato comune (come nel caso dell'unione doganale araba). Alcuni gruppi considerano l'unione doganale un modo utile di mettere in comune il potere di mercato, il coordinare la politica commerciale e l'unione degli sforzi per negoziare con il resto del mondo. I gradi più intensi di coordinamento e l'interazione associata ad un'unione doganale può favorire la fiducia e la familiarità tra le parti e può anche diminuire il rischio di conflitti. Il fatto che la tariffa esterna è concordata con altre parti attraverso un accordo può aiutare i governi a bloccare le loro politiche commerciali e li può cautelare da lobby interne.

Ad un livello più basso, un'unione doganale può essere semplicemente un pratico dispositivo per evitare la deviazione di traffico, facilitando un commercio più fluido tra gli Stati membri. Nella più semplice sottoforma di un accordo di libero scambio, i Paesi membri concedono il libero scambio dell'uno all'altro, ma mantengono la sovranità sulla condotta della politica commerciale nei confronti del resto del mondo; così, le tariffe applicate ai Paesi terzi varieranno tra i membri. Questo potrebbe portare ad opportunità per il commercio e alla deformazione di una situazione in cui le merci al di fuori della zona di libero scambio vengono spediti in un Paese a bassa tariffa e poi trasbordati in esenzione dai dazi ad un Paese ad alta tariffa. Questo tipo di modello di trasporto, che ha l'unico scopo di sfruttare il differenziale tariffario in vigore, è intrinsecamente inefficiente e può creare divergenze tra membri. Un modo per i membri della zona di libero scambio di evitare tale deviazione di traffico è quello di adottare un sistema di regole di origine. Le norme di origine possono assumere diverse forme, ma in genere richiedono che le merci (o valore aggiunto) qualificate per le zone di libero scambio devono essere prodotte nella zona di libero scambio e che le importazioni al di fuori della zona di libero scambio devono pagare la tariffa del Paese di destinazione finale, anche se passano attraverso un altro Paese membro. In pratica, le norme di origine sono particolarmente complesse, e i costi per attuarle possono essere molto alti. Esse richiedono significativi controlli alle frontiere interne per garantire la conformità e per raccogliere i dazi doganali.

Un altro modo per evitare una flessione del commercio è di stabilire un'unione doganale, che richiederebbe a tutti i membri di applicare la stessa tariffa esterna alle importazioni provenienti da al di fuori dell'Unione. Grazie alla tariffa esterna comune (vale a dire l'assenza di differenze tariffarie tra i membri), il potenziale di deviazione tra il traffico e la necessità di ispezioni interne è, in teoria, ridotto al minimo. In un'unione doganale completamente implementata, non è più necessario mantenere i controlli alle frontiere interne per le dogane ai fini dell'applicazione dei dazi doganali o il progettare e il realizzare le

costose regole di origine che sono necessarie in un zona di libero scambio in cui i membri hanno diverse tariffe esterne. La semplificazione offerta da un'unione doganale può facilitare notevolmente il commercio transfrontaliero, che è particolarmente rilevante in quanto un'unione doganale può generalmente coinvolgere geograficamente i Paesi contigui, e riflette il tradizionale obiettivo di un'integrazione regionale. A questo proposito, un'unione doganale può realizzare un grande mercato unico (rispetto a un numero di mercati separati in un accordo di libero scambio) che può generare maggiori economie di scala, così come effetti favorevoli sulla pressione della concorrenza. Questa, a sua volta, può essere di grande beneficio per i consumatori e può tradursi in costi aziendali inferiori ed una maggiore competitività per i Paesi membri.

4. Le condizioni tecniche dell'unione doganale araba.

Una condizione essenziale per un'unione doganale riguarda la libera circolazione delle merci, questa implica che all'interno dell'unione doganale le merci originarie dei Paesi membri e quelle che si trovano in "libera pratica" in uno Stato membro non debbano incontrare alcuna barriera, di natura tecnica o doganale, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne tra gli Stati membri. La Lega araba con l'entrata in vigore della zona di libera scambio araba ha eliminato gradualmente gli ostacoli alla libera circolazione fra gli Stati membri, e alla fine del 2005 praticamente le merci originarie dei Paesi membri non dovevano incontrare nessun ostacolo e potevano circolare all'interno dell'area araba senza avere barriere alla libera circolazione.

Un'unione doganale è una forma avanzata di integrazione economica più profonda rispetto a quelle zone di libero scambio. Sotto un'unione doganale, i Paesi membri, dopo la rimozione dei dazi e gli altri ostacoli alla libera circolazione delle merci tra loro, applicano una tariffa esterna comune alle importazioni dal resto del mondo. Nonostante i vari benefici di un'unione doganale, il passaggio da una zona di libero scambio ad essa genera molte sfide, in particolare: la concorrenza rispetto ad una struttura tariffaria unificata; la tariffa doganale comune applicata nei confronti di terzi; e il meccanismo di distribuzione delle entrate raccolte così come il trattare le conseguenze di distorsione per le entrate fiscali, in particolare per i membri che dipendono in larga parte dai ricavi dei dazi doganali per finanziare i loro bilanci⁴⁶¹. Stabilire un'unione doganale tra

⁴⁶¹ Possiamo categorizzare la zona araba in due gruppi generali: Paesi che hanno una forte dipendenza sulle tasse commerciali (tra queste i dazi doganali) come fonte per le entrate governative totali e Paesi che hanno una dipendenza bassa sulle tasse

un gruppo di Paesi rappresenta un nuovo ambiente per approfondire l'integrazione economica e le relazioni economiche regionali. In generale un'unione doganale richiede maggiore coordinamento e una maggiore perdita di autonomia rispetto ad una zona di libero scambio. Il processo prevede una sostanziale armonizzazione delle legislazioni e dei regolamenti nazionali e delle procedure operative, nonché politiche economiche comuni. Il principale vantaggio è sostanzialmente migliorare l'accesso ai mercati e la libera circolazione di tutti i fattori economici.

4.1. La tariffa doganale comune.

La dimensione del commercio all'interno della zona araba che le riduzioni annuali doganali riescono ad aumentare dipende soprattutto dal livello tariffario e dal livello della protezione sui vari prodotti nei Paesi della zona araba. Nel mondo arabo troviamo molta differenza tariffaria sulle merci in importazione da fuori del territorio della zona di libero scambio araba. Mentre da una parte troviamo degli Stati che hanno un livello tariffario non superiore al 15% (gli Stati petroliferi), d'altra parte ci sono degli Stati che hanno un livello tariffario superiore anche al 30% (come ad esempio l'Egitto e la Giordania)⁴⁶².

La tariffa doganale comune è un fattore cruciale per un'unione doganale e permette ai prodotti provenienti da Paesi terzi per i quali siano state adempiute in uno Stato membro le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le altre tasse esigibili di circolare liberamente all'interno del territorio doganale dell'unione. Le tariffe nazionali devono essere armonizzate ad un certo livello concordato tenendo conto non solo delle

commerciali. Libano e Sudan rientrano nella prima categoria; le tasse rappresentano rispettivamente il 22,09% e il 10,36% delle entrate governative totali nel 2010. Al contrario, i Paesi del CCG hanno una dipendenza molto bassa sulle tasse commerciali.

⁴⁶² La disparità tra le strutture tariffarie dei Paesi arabi è enorme soprattutto se paragonata a quella durante le prime fasi della costruzione dell'unione doganale europea in cui, nonostante le differenze significative nelle loro strutture tariffarie, non sono mai state così grandi come tra i Paesi arabi. La media della tariffa non ponderata in Tunisia nel 2003 ha raggiunto 28,6% (OMC, 2005) mentre era circa il 4% negli Stati del Consiglio di cooperazione del Golfo, questo implica una differenza del 24 per cento in più. Nel caso della CE, la più grande differenza tra il livello delle tariffe in media non ponderata tra due Paesi dei sei membri fondatori nel 1958 era circa del 10 per cento (El Agra, Ali (2004), (edited by), *The European Union Economics and Policies*, Seventh Edition Prentice Hall). I membri della CE sono stati in grado di convergere le loro diverse strutture tariffarie e passare a una tariffa comune più coerente. Vedi, *Integration And Enlargement Of The European Union: Lessons For Arab Region, Research N°FEM22-07 Directed By Centre Of European Studies (CEUS)*, Cairo, 2005. p.3.

posizioni spesso contrastanti di ciascun membro, ma anche dei diversi interessi particolari all'interno di ogni membro⁴⁶³. Impostare il livello della tariffa doganale comune in modo consensuale potrebbe essere un'impresa complessa che comporta lunghe trattative tra Paesi membri, che sono soggetti alle pressioni di diversi gruppi di interesse. Per esempio, ci sono voluti per l'UE 11 anni (dal 1957 al 1968) per completare la sua tariffa doganale comune. In molte unioni doganali di cui fanno parte anche i Paesi in via di sviluppo le difficoltà di concordare una tariffa esterna comune e la distribuzione delle entrate hanno dimostrato che gli schemi tariffari tendono ad includere numerose eccezioni in tanti settori specifici⁴⁶⁴. Queste eccezioni riducono non solo la trasparenza fra gli Stati membri ma anche l'efficacia dell'unione doganale e possono anche complicare i negoziati commerciali ed aumentare i costi di transazione; inoltre, reintroducono potenziali deformazioni del commercio.

La mancanza di una tariffa doganale esterna comune da parte della zona di libero scambio causa tanti problemi amministrativi che ostacolano la libera circolazione di molti prodotti. Permettendo così, da una parte, ai Paesi terzi di scegliere lo Stato che ha un livello tariffario basso e restrizioni amministrative meno complesse per esportare le loro merci all'interno della zona araba. Dalla altra parte, gli Stati di una zona di libero scambio non hanno una politica esterna comune, quindi questi Stati possono modificare individualmente la loro tariffa incrementando così le loro importazioni da fornitori al di fuori della zona araba e diminuendo la dimensione del commercio intra-arabo.

4.2. L'armonizzazione delle legislazioni e delle norme doganali in un codice doganale comune.

In generale, la tariffa doganale comune di per sé non è sufficiente per la libera circolazione delle merci e a completare il progetto dell'unione doganale. Ci sono altre condizioni che riflettono il flusso del commercio,

⁴⁶³ Commissione Economica e Sociale per l'Asia Occidentale: *Assessing Arab Economic Integration Towards the Arab Customs Union*, Beirut, 2015, pp. 161-162.

⁴⁶⁴ Le difficoltà di concordare una tariffa esterna comune hanno portato tante volte ad avere un'unione doganale imperfetta che comprende eccezioni per un Paese o per qualche settore specifico. I Paesi membri del CARICOM hanno concesso tante deroghe nazionali, oltre le riduzioni e le sospensioni tariffarie. La tariffa doganale del MERCOSUR non copre tutti i settori. Inizialmente, la tariffa comune dell'ANDEAN Community è stata adottata nel 1995 e non è stata applicata dal Perù. Vedi Relazione della Commissione Economica e Sociale per l'Asia Occidentale: *Fiscal Challenges Facing Arab Countries In The Establishment Of The Arab Customs Union*, giugno 2015, p. 12.

come ad esempio le regole sul valore in dogana, importazione, licenze specifiche e le classificazioni delle merci in fase di elaborazione all'interno della Greater Arab Free Trade, che evidenziano la necessità di una armonizzazione delle legislazioni e delle leggi doganali degli Stati membri. L'obiettivo è quello di raccogliere in un codice tutti i principi fondamentali del mercato regionale attraverso una serie di norme in modo da consentire in futuro una facilitazione di tutte le procedure doganali all'interno della zona araba. Grazie a questo codice, di cui sopra, le merci possono circolare liberamente da un Paese arabo all'altro senza avere regole differenziate tra gli stessi Paesi in maniera tale da favorire il rapido sdoganamento delle merci ed un fluido svolgimento dei traffici⁴⁶⁵.

4.3. Il rispetto delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio.

L'unione doganale ha bisogno di alcuni elementi essenziali per esistere; abbiamo da una parte l'abolizione dei dazi doganali e degli altri ostacoli al commercio tra gli Stati di un'unione doganale mentre dall'altra parte abbiamo l'applicazione da parte degli Stati membri delle medesime tariffe e della regolamentazione commerciale nei confronti delle merci che provengono da Paesi terzi.

La maggior parte degli Stati della Lega araba fanno parte dell'Organizzazione mondiale del commercio e creare un'unione doganale costituisce una deroga al principio di non discriminazione dell'Organizzazione mondiale del commercio (clausola della nazione più favorita). I benefici che le parti contraenti si accordano attraverso la creazione di un'unione doganale restano limitati alle medesime parti, e non si estendono agli Stati terzi. Nel caso dell'unione doganale araba, gli Stati devono rispettare le condizioni poste dell'articolo XXIV del 1994, esso prevede che lo scopo dell'unione doganale è la riduzione degli ostacoli al commercio esistenti, e non invece l'introduzione di nuove restrizioni alle importazioni di beni provenienti dalle altre parti contraenti⁴⁶⁶.

Per poter creare un'unione doganale e quindi usufruire della deroga al principio della nazione più favorita, l'art. XXIV prevede che gli Stati della Lega araba devono soddisfare determinate condizioni: un obbligo verso l'interno che consiste nell'eliminazione delle imposizioni doganali

⁴⁶⁵ Commissione economica e sociale per l'Asia occidentale: *Assessing Arab Economic Integration Towards the Arab Customs Union*, Beirut, 2015, p. 162.

⁴⁶⁶ Vedi il contenuto dell'art. XXIV GATT del 1947–1994 nel capitolo I di questa tesi, pp. 22-23.

e delle altre regolamentazioni commerciali restrittive “per l’essenziale degli scambi commerciali” tra Stati membri, o relativamente a prodotti aventi origine nei territori degli Stati membri; un obbligo verso l’esterno, che riguarda le posizioni commerciali acquisite dagli Stati terzi. Per l’unione doganale araba questo obbligo riguarda la tariffa doganale comune che caratterizza queste configurazioni regionali; tale caratteristica obbliga gli Stati membri dell’unione doganale araba a non adottare una tariffa doganale comune che abbia un’incidenza generale, o complessiva, maggiore di quella delle singole tariffe doganali che gli Stati membri applicavano prima della creazione dell’unione doganale.

4.4. La riscossione della tariffa doganale comune.

Le questioni dell’attribuzione dei proventi e il meccanismo della riscossione della tariffa doganale comune sono considerati elementi importanti durante tutte le trattative di unione doganale ed è dovuto al fatto della possibilità di perdita delle entrate tariffarie, che potrebbero derivare dall’implementazione della tariffa doganale comune o dai cambiamenti nelle strutture tariffarie⁴⁶⁷.

La riscossione dei dazi all’importazione nel primo porto d’ingresso del territorio doganale dell’unione araba (ad esempio i membri costieri con il porto più sviluppato e facilitato al traffico) potrebbe essere un modo per garantire maggiore libertà di movimento delle merci all’interno dell’unione doganale, riducendo al minimo i controlli al confine. Infatti, se tutte le imposte fossero raccolte al primo punto di entrata e amministrate o distribuite centralmente, i Paesi membri non avrebbero il bisogno di controllare il passaggio dei beni originari dei Paesi terzi attraverso i loro confini per raccogliere i dazi dovuti. Questo metodo è notevolmente efficace per ridurre i costi di transazione ai posti di frontiera interni, ma richiede l’esistenza delle istituzioni appropriate capaci di amministrare le entrate e, più importante, di un elevato livello di fiducia tra i gli Stati membri. Queste misure tendono ad essere più difficili da raggiungere con l’aumento dei membri dell’unione doganale. Tale meccanismo può essere sostenibile se i dazi doganali sono considerati appartenenti alla comunità araba dell’unione doganale e quindi vengono utilizzati per raggiungere i fini determinati in comune,

⁴⁶⁷ Per i Paesi esportatori del petrolio, in particolare i Paesi del CCG, le entrate del petrolio sono il principale fonte delle entrate per il governo. Il 92% delle entrate del governo per il Kuwait, 81% per l’Arabia Saudita, il 77% per l’Oman, il 76% per gli Emirati Arabi Uniti, il 74% per il Bahrain e il 56% per il Qatar. Vedi, El-Bassem, K., “*The Gulf Cooperation Council Monetary Union: a Bahraini Perspective*”, *BIS papers* 2002, no.17.

oppure se gli Stati membri potessero trovare un meccanismo per identificare le importazioni secondo le loro destinazioni finali.

In alternativa le impostazioni doganali potrebbero essere raccolte nel punto della loro destinazione finale, anche se concettualmente sembra semplice, questo meccanismo può essere molto complesso da implementare e può essere molto costoso, infatti, per essere praticabile, richiede che le merci siano spedite in una sorta di transito e sotto cauzioni durante tutto il loro percorso fino al raggiungimento della loro destinazione finale, dove sarebbero stati raccolti i relativi dazi.

La riscossione delle entrate doganali nell'ambito dell'unione doganale non è solo una questione tecnica, ma anche (e forse più importante) una questione di fiducia. Il buon coordinamento tecnico può promuovere la fiducia tra i membri dell'unione doganale. Al contrario, la mancanza di fiducia richiederebbe controlli più severi e più ingombranti sui transiti intra-bloc e un'applicazione più rigorosa della disposizione concordata sulle entrate. Questa è chiaramente un'area in cui l'armonizzazione della gestione delle frontiere (procedure doganali), la cooperazione, la modernizzazione potrebbero essere molto utili.

5. Gli ostacoli che incontra l'istituzione di un'unione doganale araba.

Migliorare l'integrazione regionale è stato da tempo un obiettivo della regione araba ed è stata sempre una questione centrale in tutti i lavori arabi fino al giorno d'oggi. L'entrata in vigore della zona di libero scambio araba nel 1998 e la sua piena implementazione nel 2005, due anni prima della data prevista, ha segnato un punto di svolta nell'aspirazione per realizzare ulteriori integrazioni economiche. Tuttavia, l'impatto della zona di libero scambio sull'intra-commercio arabo nel corso di circa 10 anni, si è dimostrato modesto⁴⁶⁸. L'influenza debole della zona araba di libero scambio e benefici limitati ai Paesi membri è dovuta: alla limitata attuazione dell'accordo che stabilisce la zona di libero scambio in qualche Paese; alla mancanza del rispetto da parte di alcuni Paesi degli obblighi della zona di libero scambio; alla significativa carenza dell'accordo a coprire misure al di là delle tariffe; alla mancanza di un meccanismo di garanzia che obblighi gli Stati a rispettare l'accordo e alla mancanza di chiare norme sull'origine delle merci. Inoltre, i benefici della zona di libero scambio araba erano anche legati ai persistenti difetti strutturali del commercio, come ad esempio:

⁴⁶⁸Vedi, il rapporto n. 14 del 2007, Segreteria della federazione delle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura per i Paesi arabi: *La zona di libero scambio araba e le esigenze di sviluppo alla luce dell'esperienza dell'Unione europea*.

scarsa complementarità del commercio, alta concentrazione di esportazioni, capacità produttive limitate, restrizioni quantitative, misure non tariffarie. Quindi è lecito affermare che l'istituzione di un'unione doganale araba può essere la risposta a molti di questi problemi direttamente o indirettamente. Anche se non è certo che l'unione doganale araba sia la risposta giusta, costruirla può svolgere un ruolo nella rimozione delle rimanenti barriere tariffarie al commercio e alla riduzione degli impatti di molte misure non tariffarie derivanti dall'applicazione dei controlli alle frontiere all'interno dell'area araba e può, quindi, contribuire ad un flusso regolare del commercio attraverso tutti gli Stati membri.

5.1. L'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione.

Nonostante che il programma esecutivo per la zona di libero scambio araba preveda l'abbattimento dei dazi doganali e di tutti gli ostacoli alla libera circolazione, tanti Stati arabi applicano ancora dei dazi o delle tasse all'importazione delle merci all'interno della zona araba sotto diversi nomi, inoltre, quasi la maggior parte degli Stati non sono riusciti ad eliminare tutte le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente che ostacolano lo scambio delle merci a causa delle diverse definizioni nelle legislazioni doganali arabe. Di più, il programma esecutivo stabilisce che le merci di origine araba devono essere trattate come le merci nazionali, ma in realtà gli Stati della zona araba trattano le merci locali in modo preferenziale rispetto alle altre merci di origine araba o applicano delle tasse alle merci di origine araba che essi ritengono di non avere i requisiti delle merci nazionali. Questo accade perché il Consiglio economico e sociale ha confermato le regole generali per la maggior parte delle merci di origine araba mentre altri beni industriali e agricoli sono rimasti fuori di questa classifica.

La regola generale prevede che le merci siano considerate di origine araba se vengono prodotte dagli Stati membri e il valore aggiunto alla produzione non sia superiore al 40%. Viene abbassato al 20% per la produzione araba congiunta. Tuttavia, a causa della natura eterogenea delle strutture produttive degli Stati membri GAFTA, diversi problemi hanno impedito di raggiungere una serie di norme dettagliate sull'origine delle merci.

5.2. Attuare la tariffa doganale comune.

La differenza fondamentale tra le unioni doganali e le zone di libero scambio è la necessità di adeguare la struttura tariffaria applicata agli Stati terzi. Nel caso della zona di libero scambio gli Stati membri non

sono tenuti a modificare la loro tariffa alle importazioni da fuori del territorio della zona di libero scambio, invece l'effetto economico di un'unione doganale dipende dalla regolazione della tariffa doganale esterna che influenza il grado di discriminazione nei confronti dei Paesi non membri. Nell'implementazione di una tariffa doganale comune, ogni Stato membro dell'unione doganale dovrà generalmente incrementare le tariffe esterne per certi prodotti mentre dovrà ridurle su degli altri.

Stabilire un'unione doganale genera due tipi di effetti (*trade creation* e *trade diversion*) sul commercio⁴⁶⁹. Il primo effetto è positivo sia per i Paesi membri dell'unione che per i Paesi esterni. Nel senso che la creazione di nuovi flussi commerciali permette ai consumatori di pagare meno, e di incrementare il loro reddito reale, quindi di disporre di più denaro per acquistare altri beni la cui produzione verrà perciò stimolata. Invece il secondo effetto può avere effetti negativi per gli Stati membri dell'unione. La creazione di commercio deriva dall'abbattimento delle barriere interne e riguarda pertanto gli usuali effetti di benessere del libero scambio. La distorsione dei flussi commerciali avviene quando le importazioni a costi inferiori, provenienti da Paesi esterni all'unione, sono sostituite da importazioni a costi superiori provenienti da Paesi che fanno parte dell'unione.

Per isolare l'impatto della tariffa doganale comune⁴⁷⁰ in un'unione doganale è utile iniziare con un caso in cui una zona di libero scambio è già in vigore (vale a dire, il commercio è già liberalizzato tra i partner) e gli Stati membri stanno prendendo in considerazione l'istituzione di un'unione doganale armonizzando la loro tariffa esterna (come nel caso della zona di libero scambio araba). In questa situazione troviamo degli Stati che hanno un livello tariffario basso (gli Stati del golfo arabo) e altri Stati invece che hanno un livello tariffario molto alto rispetto ai primi. Da una parte la costituzione dell'unione doganale può portare a stabilire una tariffa doganale comune che abbia un livello tariffario alto rispetto agli Stati che applicano un livello tariffario basso prima della creazione dell'unione doganale. Di conseguenza il grado di discriminazione del blocco viene così rafforzato e l'impatto negativo del *trade diversion* viene aggravato. Questo succede quando gli Stati membri di un'unione doganale vogliono implementare una tariffa doganale comune per tutelare il loro commercio. In questo caso i consumatori dei Paesi che hanno un livello tariffario basso avranno un

⁴⁶⁹ RICHARDSON, MARTIN., *Endogenous Protection and Trade Diversion*. *Journal of International Economics* 34 (3–4, May) 1993, pp. 309–324. Vedi anche ROBSON, PETER., *The Economics of International Integration*. 4th ed. London, 1998.

⁴⁷⁰ KENNAN. JOHN. RAYMOND RIEZMAN., *Optimal Tariff Equilibria with Customs Unions*. *Canadian Journal of Economics*, 1990, volume 23, pp. 70–83.

effetto negativo perché loro dovranno pagare un prezzo più elevato rispetto al prezzo precedente dell'unione per le merci importate da Paesi terzi o cambiare verso fornitori di un Paese ad alto livello tariffario. Inoltre, i produttori degli Stati che hanno un livello tariffario basso avrebbero meno concorrenza con i Paesi terzi ma maggiore concorrenza con gli Stati membri che hanno un livello tariffario più alto. L'adozione di una tariffa doganale comune, che ha un elevato livello tariffario, da parte degli Stati che avevano un livello tariffario basso prima dell'unione doganale estende la protezione anche a questi Paesi. I produttori degli Stati che avevano un livello tariffario alto prima della creazione dell'unione doganale potrebbero essere gli unici a guadagnare dalla costituzione dell'unione doganale.

Dall'altra parte la costituzione di un'unione doganale può offrire una possibilità per consolidare il livello tariffario esistente ed adottare dei regimi commerciali più liberali. Se l'istituzione dell'unione doganale stabilisce una tariffa doganale esterna questa è inferiore al livello tariffario rispetto agli Stati membri che avevano un livello tariffario alto prima della creazione dell'unione doganale e quindi il potenziale di *trade diversion* viene ridotto, o addirittura invertito.

Avere una tariffa doganale esterna comune più bassa offre agli Stati di livello tariffario alto degli effetti : in primo luogo, si avrà un aumento direttamente delle importazioni da Paesi terzi (*trade creation*); in secondo luogo, si avrà una riduzione del rifornimento dai Paesi a bassa tariffa rispetto ai Paesi terzi (*less trade diversion*)⁴⁷¹.

L'inversione della *trade diversion* (ad esempio, l'indurre i consumatori a passare da fornitori meno efficienti dei Paesi a basso livello tariffario a fornitori più efficienti di Paesi terzi) permette un beneficio per i consumatori dato dalla riduzione delle tariffe dei Paesi ad alto livello tariffario. Può anche aiutare l'incremento delle entrate governative.

I produttori nazionali dovranno affrontare più competizioni con gli Stati terzi, ma avranno un guadagno risultante dai bassi prezzi⁴⁷².

5.3. Le eccezioni dei dazi doganali nel settore agricolo.

Alcuni Paesi arabi hanno un regime commerciale quasi-liberale per i prodotti agricoli, tra cui possiamo menzionare il Bahrain e gli Emirati Arabi Uniti, che applicano generalmente tariffe basse, mentre gli altri Paesi hanno tasse più elevate su questi prodotti, oltre alle misure non

⁴⁷¹ BHAGWATI, JAGDISH., *Regionalism and Multilateralism: An overview. In New Dimensions in Regional Integration*, in De Melo J and Panagariya A (edited by). Cambridge University Press, 1993

⁴⁷² KRUEGER, ANNE O., *Free Trade Agreements versus Customs Unions. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper n. 5084*, Cambridge, 1995.

tariffarie. Molti prodotti agricoli sono soggetti a licenza all'importazione o altre misure sanitarie o fitosanitarie. Inoltre, tanti Stati arabi intervengono in vari settori per salvaguardare i loro prodotti agricoli e proteggere il loro mercato interno. Riflettendo su queste preoccupazioni, la maggior parte dei Paesi della regione ha un nucleo di prodotti agricoli assoggettato ad una esclusione temporanea (che comprende anche l'elenco dettagliato delle eccezioni generali) disposta da molti accordi di libero scambio. Questo stesso gruppo di prodotti è stato escluso dai vari accordi di libero scambio che alcuni Paesi arabi hanno negoziato fino ad oggi, mentre per un certo numero di prodotti sensibili è stata stabilita una lunga fase di smantellamento delle tariffe⁴⁷³. Inoltre, l'accordo del 1981 prevede la possibilità per gli Stati membri di derogare alla riduzione generale delle tariffe per qualche prodotto industriale, e tali Stati sono autorizzati a pianificare un elenco di questi prodotti che possono essere esenti dalle riduzioni tariffarie durante i primi anni del programma esecutivo. Lo scopo di questa deroga è stato di fornire lo spazio per le industrie locali per ristrutturarsi e adattarsi alla concorrenza delle importazioni. Il raggiungimento di una piena attuazione della GAFTA richiede un minimo di coordinamento delle politiche al fine di garantire gli interessi nazionali, che sono diversi, anche sul piano economico. Le preoccupazioni di mantenere il sostegno minimo al settore agricolo attraverso il sostegno pubblico, e la protezione dalla concorrenza straniera, sono ancora giustificate date le attuali distorsioni nei mercati agricoli globali, a seguito dell'aver sostenuto le politiche adottate nei Paesi ricchi.

Le considerazioni politiche hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo importante per guidare o limitare l'integrazione regionale. L'esempio più evidente dell'importanza degli obiettivi politici è l'UE. L'obiettivo politico ha permesso agli Stati europei di mettere in atto una serie di istituzioni sovranazionali che hanno il compito di far rispettare i Trattati e l'attuazione delle disposizioni per l'integrazione. Al contrario, i Paesi arabi hanno sempre ricorso ad un approccio intergovernativo per

⁴⁷³ I Paesi membri possono sospendere le riduzioni tariffarie su alcuni prodotti agricoli durante la stagione di raccolta, per un periodo massimo di sette mesi all'anno. In questo modo, gli Stati membri sono autorizzati a presentare fino a dieci elementi agricoli per la sospensione dalle riduzioni tariffarie. L'esenzione totale massima per tutti questi elementi è di quarantacinque mesi. Tutte le esenzioni dovrebbero essere finite entro la fine del periodo transitorio.

l'integrazione che riflette, in larga misura, la loro riluttanza a trasferire qualsiasi sovranità a organi sovranazionali⁴⁷⁴.

5.4. Altri Ostacoli.

Ulteriori ostacoli sono posti da obblighi diversi: la maggior parte degli Stati della Lega araba sono membri dell'Organizzazione mondiale del commercio e tanti hanno concluso accordi fra di loro e con Paesi terzi. Ad esempio, l'Egitto ha stipulato degli accordi di libero scambio con la COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), con la zona di libero scambio araba e ed inoltre con gli Stati Uniti. Tutto questo porta gli Stati membri ad avere obblighi diversi che incidono sul loro impegno per creare l'unione doganale araba⁴⁷⁵.

Vi è inoltre la debolezza della struttura produttiva: gli Stati arabi producono delle merci che non usano nel loro mercato locale, ad esempio il petrolio, il cui consumo arabo non supera il 17% della produzione. Dall'altra parte i Paesi arabi hanno bisogno di diversi merci che non producono nel loro mercato e che importano da altri Stati industriali (Unione europea, Stati Uniti)⁴⁷⁶. Questi ultimi hanno scambi commerciali con i primi e continuando così ciò si rifletterà in modo negativo sul commercio intra-arabo. Per questo bisognerebbe iniziare a costruire delle strutture produttive che permettano la creazione di beni molto più diversificati che possono con il passare del tempo sostituire i beni dei Paesi terzi e sviluppare il commercio intra-arabo.

Infine vi è la non armonizzazione tra gli Stati arabi sul livello produttivo: nella zona di libero scambio arabo gli Stati membri producono delle merci simili e questo conduce alla concorrenza più dura tra essi, ma

⁴⁷⁴ FAWZY, S., "The Economics and Politics of Arab Economic Integration," in Ahmed Galal and Bernard Hoekman., (edited by), *Arab Economic Integration* (Washington, DC: Brookings Institution Press), 2003, p. 3.

⁴⁷⁵ Vedi, STITT F., *blocchi economici nell'era della globalizzazione*, Libro l'*Alahram Economico*, Cairo, 2007, n. 232, pp. 60-66.

⁴⁷⁶ Hoekman e Messerlin vedono tre ostacoli sostanziali che affrontano gli sforzi arabi verso l'integrazione economica. In primo luogo, "i mercati in generale sono di piccole dimensioni"; in secondo luogo, "la concentrazione delle esportazioni su alcuni prodotti (risorse naturali)"; ed in terzo luogo, "i principali Paesi arabi non sembrano avere forti incentivi per prendere l'iniziativa e guidare la zona verso un'integrazione economica più profonda, mentre i Paesi più piccoli (che hanno l'incentivo) non hanno l'influenza per garantire l'attuazione". Vedi, Bernard Hoekman and Patrick Messerlin, "Initial Conditions and Incentives for Arab Economic Integration: Can the European Community's Success Be Emulated?" *the World Bank Policy Research Working Paper 2921 (October 2002)*, p. 30.

senza risultati positivi⁴⁷⁷. La concorrenza è un fattore necessario per i consumatori e i produttori e mediante l'unione doganale araba si può regolare la produzione delle diverse merci in modo specifico cosicché si possa migliorare la capacità produttiva e si possa rafforzare l'investimento nella zona araba e di conseguenza aumentare la possibilità di competere con le merci straniere.

6. Le misure adottate verso l'unione doganale araba e i suggerimenti che possono aiutare questo progetto.

La Lega araba ha progettato il piano per un'unione doganale nel 2009, in modo che il mondo arabo possa arrivare ad un livello più alto di cooperazione, passando così da una zona di libero scambio ad un'unione doganale nel 2015. Durante questo periodo il lavoro della Lega araba si è concentrato sulle condizioni necessarie per costituire un'unione doganale, sia per la parte che riguarda la libera circolazione delle merci (obbligo verso l'interno), mediante l'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente che ostacolano la libera circolazione, sia per la parte che riguarda l'adozione di una tariffa doganale esterna (obbligo verso l'esterno) che applica alle merci dei Paesi terzi che entrano nel territorio dell'unione araba prevista.

Per quanto riguarda "l'obbligo verso l'interno" con l'entrata in vigore della zona di libero scambio araba, e grazie al principio della riduzione annuale dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente, a partire del 1998 gli ostacoli vengono diminuiti e alla fine del 2005 sono stati, teoricamente, aboliti del tutto, ad eccezione di qualche violazione che riguarda le restrizioni quantitative e le regole di origine araba. Mentre per quanto riguarda "l'obbligo verso l'esterno" la tariffa comune doganale deve rispettare le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio, nel senso che gli Stati arabi devono adottare una tariffa doganale che abbia un'incidenza generale, o complessiva, maggiore di quella delle singole tariffe doganali che gli Stati membri applicavano

⁴⁷⁷ Alcuni autori prevedono che la mancanza di complementarietà del commercio intra-arabo deriva da strutture produttive simili all'interno della zona araba. Altri invece alla mancanza di armonizzazione delle normative nazionali. Per approfondire, vedi FAWZY, S., "The Economics and Politics of Arab Economic Integration," in Ahmed Galal and Bernard Hoekman (edited by.), *Arab Economic Integration* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003); AL-ATRASH H and YOUSEF T., "Intra-Arab Trade: Is it too Little?" *IMF Working Paper* WP/00/10 (Washington, DC: IMF, January 2000); HOEKMAN B and MESSERLIN P, "Initial Conditions and Incentives for Arab Economic Integration," *Policy Research Working Paper* No. 2921 (Washington, DC: World Bank, October 2002); MEHRAN KAMRAVA, "Structural Impediments to Economic Globalization in the Middle East," *Middle East Journal* 6, 4 (2004).

prima della creazione dell'unione doganale. A causa delle differenze nella struttura tariffaria fra gli Stati membri, gli Stati arabi si sono riuniti tante volte per trovare la formula giusta per la loro tariffa doganale esterna, nelle suddette riunioni hanno creato il Comitato dell'unione doganale araba che ha il compito di negoziare con i membri il meccanismo per implementare il progetto dell'unione doganale araba⁴⁷⁸. Da questo comitato viene creato anche un Comitato per la tariffa doganale, che aiuta gli Stati membri a stabilire la loro tariffa esterna comune e un Comitato per il codice doganale comune che ha il compito di raggruppare tutte le norme e le procedure di carattere generale applicabili alle merci che entrano o escono dal territorio doganale dell'area araba in un unico testo, che deve essere applicato in maniera uniforme al suo interno. Secondo il Comitato del codice doganale comune gli obiettivi perseguiti da questo progettato codice doganale sono: assicurare una maggiore certezza giuridica, chiarire le regole, armonizzare ulteriormente le procedure decisionali e migliorare l'efficienza delle dogane.

Nonostante tutti gli sforzi della Lega araba per completare il progetto dell'unione doganale araba entro 2015, purtroppo gli Stati arabi non sono riusciti a implementare la tariffa doganale comune e il lavoro per armonizzare tutte le norme doganali in unico codice è ancora in corso. Inoltre, per la situazione difficile che sta attraversando il mondo arabo il progetto per la creazione dell'unione doganale araba è stato rinviato al 2020.

Tra i vari sistemi di cooperazione e integrazione economica regionali esistenti, l'Unione doganale europea rappresenta un modello seguito ed imitato in numerose altre aree del pianeta, e costituisce anche il più notevole esempio di cooperazione economica interstatale e senza dubbio, quello in cui sono stati raggiunti i risultati più avanzati.

In conclusione esaminiamo le fasi più importanti dell'esperienza europea e i suggerimenti per un miglior completamento del progetto arabo

Il processo di integrazione economica europea iniziato nel lontano 1957 può essere scomposto in cinque grandi fasi, piuttosto omogenee al loro interno. Possiamo affermare che ciascun periodo possiede un doppio scopo: in ogni fase, non solo si consolida un salto strutturale che rafforza l'integrazione (scopo presente), ma si suggerisce anche (e si pongono le basi per) il traguardo della fase successiva (scopo futuro).

⁴⁷⁸ Durante la sua diciannovesima sessione, tenutesi al Cairo, il Comitato dell'unione doganale araba ha discusso i problemi che ha affrontato il Comitato per la tariffa doganale comune durante il processo di negoziazione; ad esempio la riscossione e la ridistribuzione delle entrate della tariffa doganale comune, la ricompensazione dei partner che possono avere qualche effetto negativo dalla riduzione della tariffa doganale e l'esistenza dell'elenco delle eccezioni per determinati beni.

Ciò significa che in ogni fase i “fondatori” dell’integrazione europea, siano essi le forze economiche o le forze politiche, cercano di perseguire un duplice obiettivo, cosa che gli Stati arabi non hanno mai fatto durante la loro esperienza di integrazione. Infatti la zona di libero scambio araba è stata creata dopo una lunga di serie di tentativi falliti per trovare una forma di integrazione economica nel mondo arabo. Per quanto riguarda l’unione doganale araba, anche se il traguardo di stabilirla viene perseguito con un altro traguardo (il mercato comune arabo) in realtà, essa rappresenta un progetto o un piano per correggere ed implementare prima la zona di libero scambio ancora non completata perfettamente.

La prima fase dell’esperienza d’integrazione europea riguarda l’eliminazione dei dazi interni e l’inizio della creazione dell’unione doganale, avvenuta tra il 1957 ed il 1968. L’effetto diretto delle regole sull’unione doganale è stato confermato tante volte da parte della Corte di giustizia. Nella sentenza pronunciata sul caso *Van Gend en Loos* la Corte ha attribuito questi effetti giuridici all’art. 12 CEE (ora art. 30 TFUE) che vietano agli Stati membri sia l’introduzione di nuovi dazi doganali o tasse di effetto equivalente che l’aumento di quelli in vigore. Mentre nel caso *Lütticke*, la Corte ha riconosciuto che il divieto sancito dall’ex. Art. 95, primo comma, CEE (ora art. 110, primo comma TFUE) di imporre tributi interni contrari alla libera circolazione delle merci produce effetti diretti in quanto “costituente un obbligo preciso ed in condizionato”. La stessa cosa per quanto riguarda l’art. 30 CEE (ora art. 34 TFUE) che vieta restrizioni quantitative all’importazione, e dell’art. 37 CEE (ora art. 37 TFUE) che vieta qualsiasi discriminazione fra cittadini degli Stati membri praticata a mezzo di monopoli nazionali aventi carattere commerciale. L’unione europea ha implementato la libera circolazione delle merci con delle norme che hanno effetto diretto negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri. Le sentenze della Corte di giustizia hanno affermato l’effetto diretto alle norme dell’unione doganale europea in quanto pongono un divieto chiaro e incondizionato senza lasciare il dubbio di interpretazioni agli Stati membri. Invece nell’area araba il programma esecutivo della zona di libero scambio obbliga gli Stati membri ad abolire tutti i dazi doganali mediante la riduzione graduale annuale e vieta agli Stati membri di imporre restrizioni quantitative o tasse d’effetto equivalente lasciando così agli Stati membri e alle legislazioni nazionali l’interpretazione di questi divieti, e le differenze delle definizioni nelle legislazioni degli Stati arabi hanno lasciato la porta aperta alla violazione dei suddetti divieti sotto nomi diversi⁴⁷⁹.

⁴⁷⁹ La Corte di giustizia ha svolto un ruolo cruciale nell’interpretazione e nell’approvazione delle norme europee ed inoltre nella risoluzione delle controversie tra gli Stati membri. Nel caso del mondo arabo un organo equivalente è assente e

Oltre ai dazi doganali e alle tasse d'effetto equivalente, le barriere tecniche costituiscono potenzialmente l'ostacolo più significativo alla libera circolazione delle merci all'interno di un'unione doganale. L'unione europea ha scelto di adottare una strategia fondata sull'applicazione di due strumenti: il principio del mutuo riconoscimento delle norme tecniche nazionali e l'armonizzazione di tali norme, distinguendo gli ostacoli che potevano essere superati mediante il mutuo riconoscimento dagli ostacoli che dovevano essere soppressi mediante l'armonizzazione. Questa strategia può venir usata dagli Stati della zona araba per l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione che derivano dalle barriere tecniche

Un altro ostacolo che affronta la creazione dell'unione doganale riguarda i numerosi accordi bilaterali stabiliti tra i Paesi membri della Lega araba e gli Stati terzi. Gli Stati arabi possono seguire l'esempio europeo per risolvere questo problema: l'unione Europea ha la competenza esclusiva nell'ambito delle materie dell'unione doganale e gli Stati membri hanno un potere di intervenire molto limitato, giacché essi possono solo adottare norme di esecuzione di atti comunitari, oppure norme che le istituzioni dell'Unione autorizzano ad emanare. Inoltre, i Trattati contengono varie disposizioni che concernono la competenza dell'Unione a concludere accordi internazionali con Stati terzi o con organizzazioni internazionali. Il TFUE considera implicitamente che tale competenza ne implichi anche una esclusiva (art. 3 TFUE). E' il periodo in cui si costruiscono le basi per inserire l'Unione europea all'interno dell'economia globale: gli accordi commerciali bilaterali che ciascun Paese partner aveva con i Paesi extracomunitari vengono sostituiti da un unico rapporto tra l'Unione Europea e tali Paesi extra-UE.

La tariffa doganale comune europea viene adottata da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, mediante un regolamento che determina le aliquote dei dazi per ciascun prodotto elencato in una "nomenclatura combinata" (NC), che risponde alle esigenze tariffarie e statistiche dell'UE. Tale nomenclatura combinata è basata sulla

questo è un grave problema che rischia di incidere sul funzionamento della GAFTA. Il Consiglio Economico e Sociale rappresenta un organo per la risoluzione delle controversie fra gli Stati membri della GAFTA e contiene tutti i requisiti necessari per agire come un corpo di risoluzione delle controversie; tuttavia non ha alcun potere sovranazionale per imporre le sue regole e vincolare gli Stati membri. Ciò implica che i giudizi espressi da questo sistema di risoluzione delle controversie non sono stati, in molti casi, implementati, e questo deriva dal fatto che l'accordo sulla facilitazione e lo sviluppo del commercio, che è il quadro giuridico della GAFTA non contiene sanzioni economiche da imporre in caso di violazione. Tutto ciò, conduce ad un sistema di risoluzione delle controversie che non ha la credibilità necessaria per garantire l'effettiva attuazione della GAFTA.

Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci. La Commissione, ciascun anno, pubblica un documento denominato tariffa integrata delle Comunità europee (TARIC) che ora diventa Tariffa integrata dell'Unione europea. In questo modo l'Unione europea può fare delle modifiche alla sua tariffa comune tenendo conto della politica commerciale dell'unione. Ma una volta adottata la TDC gli Stati membri non possono più istituire e mantenere in vigore unilateralmente dazi o tasse di effetto equivalente per i prodotti importati dagli Stati terzi o elevare unilateralmente il livello della tariffa doganale comune mediante l'ulteriore riscossione di tributi nazionali. Gli Stati arabi possono usufruire dall'esperienza europea per implementare la loro tariffa doganale comune secondo le esigenze e le interessi della politica commerciale della Lega araba e degli Stati membri.

Infine, lo scopo della creazione del codice doganale comune europeo è stato quello di sostituire un gran numero di testi normativi che disciplinavano diversi profili della materia doganale con un unico testo in cui viene raccolta tutta la materia doganale, questo ha garantito una maggiore trasparenza e accessibilità da parte di tutti gli operatori doganali presenti nell'Unione e ha offerto una maggior chiarezza sulle norme applicabili anche ai partner commerciali internazionali. Passando dal primo codice doganale del 1992 alla riforma del suddetto codice con l'adozione del codice del 2008 fino ad arrivare al codice doganale dell'Unione del 2013; il traguardo dell'Unione è stato sempre quello di continuare sulla strada della modernizzazione con nuove formalità in dogana e con la semplificazione delle procedure doganali garantendo una completa semplificazione al fine di consentire l'uso della tecnologia e degli strumenti moderni e di promuovere un'applicazione uniforme della normativa doganale in tutto il territorio europeo. Il Comitato del codice doganale arabo può seguire la strada europea per stabilire un codice doganale che possa eliminare le divergenze tra i regimi e le pratiche doganali adottate dagli Stati membri, le quali ostacolano gli scambi commerciali, garantendo, così, una maggior sensibilità verso le esigenze delle imprese in materia di accesso alle facilitazioni e alle semplificazioni doganali mediante procedure doganali chiare, trasparenti e moderne.

Per raggiungere gli obiettivi sopra citati e implementare il progetto dell'unione doganale araba, l'esperienza europea ci dimostra che l'esistenza di istituzioni forti è una condizione necessaria per un'integrazione economica. Inoltre, tali istituzioni dovrebbero avere un potere sovranazionale per essere in grado di garantire il funzionamento di tale integrazione. Il ruolo svolto dalla Commissione e dalla Corte di giustizia è stato determinante per il successo della UE. L'assenza di

istituzioni simili nell'integrazione araba è un grave inconveniente che minaccia il successo di qualsiasi futura integrazione regionale. Inoltre, le istituzioni Unionali hanno i vantaggi di aumentare il potere contrattuale con i Paesi terzi e rafforzano ulteriormente i governi nazionali per adottare politiche comuni.

Gli obiettivi politici, sostenuti da un forte impegno, sono stati la ragione per il successo dell'UE che ha dovuto utilizzare strumenti economici per la realizzazione del mercato interno. Durante l'esperienza araba, non ci sono stati scopi e impegni politici, piuttosto obiettivi economici e in gran parte modesti. Tuttavia, dal momento che gli obiettivi economici differiscono tra i Paesi arabi, e in assenza di un potere sovranazionale che sia in grado di trovare l'equilibrio tra i diversi obiettivi economici, la possibilità di successo di tale integrazione rimane modesta. L'approccio pragmatico adottato dagli europei è una delle chiavi principali per il successo di tutto il progetto. Una delle principali lezioni che l'esperienza dell'UE ci insegna è che la "gestione del processo di integrazione" richiede non solo una competenza umana a livello amministrativo, ma anche una visione politica sostenuta dal pubblico che abbia la tenacia di promuovere e difendere il loro progetto in diverse sedi.

L'esperienza dell'UE dovrebbe essere "filtrata" per soddisfare le esigenze dei Paesi arabi. Non tutto quello che ha portato al successo l'UE può funzionare nei Paesi arabi a causa di molte differenze economiche, politiche e istituzionali. Ciò che è importante è attingere all'esperienza europea per capire meglio come adattare il contesto arabo.

Gli organi sovranazionali dell'Unione, (la Commissione europea e la Corte di giustizia), e un Parlamento europeo direttamente eletto, rendono l'Unione capace di andare al di là della cooperazione intergovernativa. Un organo arabo simile alla Commissione europea dovrebbe essere stabilito come autorità sovranazionale per portare la zona araba verso il perseguimento del processo di integrazione senza dimenticare l'importanza di avere un altro organo con poteri sovranazionali che sorveglia il processo di integrazione e interviene per risolvere le controversie.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

- ABDUL AMIR DAKROUB, *Il Mercato Comune Arabo un anello nell'ambito della Cooperazione Economica Araba*, Beirut, 2006.
- ABDUL RAHIM , *Le future sfide per il blocco economico arabo*, Cairo, 2002.
- ADINOLFI G., *L'Organizzazione Mondiale del Commercio: profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001.
- ALIBRAHIMI A., *Le Dimensioni dell'Integrazione Economica Araba e Le Future Prospettive*, Beirut, 1986.
- ALZAEEM I., *La Zona di Libero Scambio Araba Allargata, la sua importanza per l'integrazione e lo sviluppo economico, i suoi ostacoli, i suoi requisiti di sviluppo e successo*, Damasco, 2006.
- ARMSTRONG K.A., *Mutual Recognition, The law of the single European market. Unpacking the Premises*, in Barnard C. e Scott J. (edited by), Oxford e Portland, 2002.
- BALDWIN R. - LOW P. (edited by), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge, 2009.
- BESTAGNO F., *Le clausole di salvaguardia economica nel diritto internazionale*, Milano, 1998.
- CALVO ORTEGA R., *Uguaglianza e non discriminazione*, in Di Pietro (a cura di) *per una costituzione fiscale europea*, Padova, 2008.
- CARREAU D., JUILLARD P., *Droit international économique*, Paris, 1998.
- COCCIA M., *Il sistema di soluzione delle controversie nel World Trade Organization*, in Gardina A., Tosato G.L., (a cura di), *Diritto del Commercio Interazionale*, Milano. 1996.
- COMBA A., *Il neo liberismo internazionale*, Milano, 1995.
- COMELLI A., *L'armonizzazione fiscale e lo strumento della direttiva comunitaria in relazione al sistema dell'Iva*, in *Diretto e Pratica Tributaria*, 1998.
- CONDINANZI M., LANG A., NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003.
- CRAIG P., DE BURCA G., *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford, 2007.
- DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo, cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza e aiuto di Stato*, Milano, 2006.
- DE CICCO A., *Legislazione e tecnica doganale*, Torino, 2003.
- DESIDERIO D., *I Depositi IVA E Gli Altri Regimi Di Deposito Nell'unione Europea*, Torino, 2008.
- DI LORENZO M., *Corso di diritto doganale*, Milano, 1947.
- DORDI C., *La discriminazione commerciale nel diritto internazionale*, Milano, 2002.
- FORTE E.P. CERIONI F. PALACCHINO T., *Il diritto tributario comunitario*, Milano, 2004.
- FABBRICOTTI A., *Gli accordi di integrazione economica regionale e il diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Roma, 2009.

- GANTZ D., A., *Regional Trade Agreements, Law, Policy and Practice*, Durham, 2009.
- GRASSI P., *Il principio del mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali nel diritto comunitario*, in *L'ordinamento europeo* (a cura di) Mangiameli S., *L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006.
- HATZOPOULOS V., *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation de services*, Bruxelles, 1999.
- HUDEC, R.E., *The GATT Legal System and the World Trade Diplomacy*, New York, 1975
- HUDEC R.E., *Enforcing International Trade Law: The Evolution of The Modern GATT Legal System*, Salem-New Hampshire, 1993.
- IMHOOF R.S., *Le GATT et les zones de libre-échange*, Genève, 1979.
- ITO N., *La clause de la nation la plus favorisée*, Paris, 1930.
- JACKSON J.H., *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, London, 1997;
- JACKSON J.H., *World Trade and the Law of GATT*, New York, 1969.
- JAQUEMART C., *La nouvelle douane européenne*, Paris, 1971.
- KNAPP B., *Le système préférentiel et les Etats tiers*, Genève, 1959.
- KRURGER A O., (edited by), *The WTO as an International Organization*, Chicago, London, 1998;
- LRGRENZI M., *The GCC and The International Relations of The Gulf, Diplomacy, Security and Coordination in a Changing Middle East*, London. 2011.
- LYONS T., *EC Custom Law*, Oxford EC Law Library, 2001.
- MAESTRI E., *La regione del Gulf Cooperation Council (GCC). Sviluppo e Sicurezza Umana in Arabia*. Milano, 2009.
- MARESCA M., *Le tasse d'effetto equivalente*, Padova, 1984;
- MARINI L., *La libera circolazione delle merci*, in Tizzano (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, tomo I, Torino, 2000.
- MATTERA A., *Le marché unique européen*, Paris, 1990.
- MATTERA RICIGLIANO A., *Il mercato unico europeo*, Torino, 1990.
- MENGOZZI P., (ed. by), *International Trade Law on The 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*, Milano, 1999.
- MUNDHIRI S., *Le Opportunità Mancate nel Percorso per L'Integrazione Economica Araba*, Cairo, 1995.
- MURAD K., *L'integrazione Economica Araba alla Luce di Proposizioni Teoriche e di Riferimenti Legali, Esperienze e Sfide*, Algeria, 2006.
- NASCIMBENE B., (a cura di), *La libera circolazione dei lavoratori*, Milano. 1998
- NICOLIN S., *Il mutuo riconoscimento tra mercato interno e sussidiarietà*, Padova, 2005.
- OLIVER P., *Free movement of goods in the European Union*, London, 2010.
- PACE V., *L'Organisation Mondiale du Commerce et le Renforcement de la Réglementation Juridique des Échanges Commerciaux*, Paris, 2000.
- PANEBIANCO M. - GUIDA F. - DI STASI A., *Introduzione al Diritto Comunitario Comparato*, Salerno, 1993.

- PANEBIANCO M., *L'Unione doganale*, in Pennacchini E.-Monaco R.-Ferrari Bravo L.-Pugliesi S. (a cura di). *Manuale di Diritto Comunitario*, Torino, II, 1984.
- PESCATORE P., *La clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilaterales*, Rapport présenté à l'Institut de Droit International, Genève 1969.
- PICONE P. LIGUSTRO A., *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002.
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2006.
- PORRO G., *L'integrazione giuridica nell'Associazione europea di libero scambio*, Milano, 1983.
- POZNANSKI C., *La clause de la nation la plus favorisée, Etude historique et théorique*, Berne 1917.
- PRAHL H., *Le droit douanier*, Ced. Samsom, 1997.
- QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968.
- QURESHI A H., *The World Trade Organization. Implementing International Trade Norms*, Manchester & New York, 1996.
- RIEDL R., *La clause de la nation la plus favorisée*, Vienna, 1928.
- ROBSON, PETER, *The Economics of International Integration*. 4th ed. London, 1998.
- RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 1998.
- RUTTLEY. MAC VAY. GEORGE., (ed. by), *The WTO and International Trade Regulation*, London, 1998.
- SALVATORE D., *Economia Internazionale*, Milano, 2002.
- SAID B., *La realtà dell'integrazione economica del Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC) e le sue prospettive*, Ouargla, 2009.
- SALAMA R., *Il Ruolo dei Parlamenti Arabi ad Attivare e Realizzare il Mercato Comune Arabo*, Kuwait, 2006.
- SAUVIGNON E., *La clause de la Nation la plus favorisée*, Grenoble, 1972.
- SBOLCI L., *La libera circolazione delle merci*, in *Diritto dell'Unione Europea*, (a cura di), Strozzi, Torino, 2010.
- SCHIAVONE G., *Il principio di non discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano, 1966.
- SCHULZ M. - SÖDERBAUM F. - ÖJENDAL J., (ed. by), *Regionalization in a globalizing world: a comparative perspective on forms, actors and processes*, London, 2001.
- SHAFIQ A., *Il Consiglio di Cooperazione del Golfo dal Punto di Vista delle Relazioni Internazionali*, Beirut, 1989.
- STITT F., *blocchi economici nell'era della globalizzazione*, *Libro l'Alahram Economico*, n. 232, 2007.
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2012.
- TRIGGIANI E., *Il trattamento della nazione più favorita*, Napoli, 1984.
- TOUATI F., *La Realtà e Le Prospettive della Zona di Libero Scambio Araba alla Luce dei Cambiamenti Economici Globali*, Algeria, 2008.
- VAN DEN BOSSCHE P., *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2005.

- VAULON M., *L'union douanière de la Communauté économique*, Lussemburgo, 1985.
- VINER J., *The customs union issue*, New York, 1950.
- ZAUNGHİ C., *Istituzione di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2000.
- ZOPPO L., *La Soluzione delle Controversie Commerciali tra Stati tra Multilateralismo e Regionalismo, la compatibilità delle integrazioni economiche regionali con il sistema dell'OMC*, Roma, 2011.

ARTICOLI.

- ARNAUDO L., *MERCOSUR: Progressi e Prospettive*, in *Comunità Internazionale*, 2010, p. 415.
- BARON, NOLDE., *Droit et technique des traités de commerce*, in *RCADI* 1924, vol. II. p. 437.
- BARTELS L., *WTO Dispute Settlement Practice on Article XXIV of the GATT*, in Ortino F. - Petersmann E.-U., (edited by), *The WTO Dispute Settlement System 1995-2003*, *The Hague.*, 2004, p. 263.
- BASDEVANT S., *La clause de la nation la plus favorisée. effets en droit international privé*, in *Répertoire de Droit international*, Vol. III, 1929, p. 17.
- BERNARD N., *The future of European economic law in the light of the principle of subsidiarity*, in *Common Market Law Rev.*, 1996, p. 636.
- BHAGWATI J. PANAGARIYA A., *The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends*, in *AER*, 1996, p. 82
- BHAGWATI J., *Regionalism and multilateralism: an overview*, in De Melo J. – Panagariya A., (edited by), *New dimensions in regional integration*, *Cambridge University Press*, 1993, p. 22
- BHAGWATI J., *Trade-diverting customs unions and welfare-improvement: a clarification*, in *EJ*, 1971, p. 580
- BIEBER R., DEHOUSSE R., PINDER J., e WEILER J., (edited by) *One European market? a critical analysis of the Commission's internal market strategy*, Baden-Baden, 1992.
- BOURGEOIS-BERROD-GIPPINI FOURNIER (edited by), *The Uruguay round Results. A European Lawyer's Perspective*, Bruges, 1994; *La réorganisation mondiale des échanges*, *Société Française de Droit International*, Colloque de Nice, Paris, 1995;
- BRENTON P., *Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of European Union Preferences Under "Everything But Arms"*, in *Journal of World Trade* 37, 2003, p. 623.
- CAPELLI F., *Principi generali e disposizioni specifiche in tema di determinazione del valore delle merci in dogana*, in *Dir. scambi internaz.*, 1985, p. 419.
- COTTIER T. FOLTEA M., *Constitutional Functions of the WTO and Regional Trade Agreements*, in Bartels L. - Ortino F. (edited by), *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System*, *Oxford University press*, 2006, p. 43.
- CHO S., *Breaking the barrier between regionalism and multilateralism: a new perspective on trade regionalism*, in *Harvard ILJ*, 2001, p. 445.

- COTTIER T. - MOLINUEVO M., *Article V GATS*, in Wolfrum R. - Stoll P.-T. - Feinäugle C. (edited by), *WTO Trade in Services*, Leiden, 2008, p. 125.
- COTTIER T., e NADAKAVUKAREN SCHEFER K., *Non-violation complaints in GATT/OMC dispute settlement*, in EU. PETERSMANN., (edited by), *International Trade Law and the GATT/OMC Dispute Settlement System*, Kluwer Law International, London, 1997, p. 143.
- CRAWFORD J.-A. LAIRD S., *Regional trade agreements and the WTO*, in NAJEF, 2001, p. 193.
- DAM K. W., *Regional economic arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception*, in *U Chicago LR*, 1963, p. 615.
- DAVIES R., *The Southern African Customs Union (SACU): Background and Possible Negotiating Issues facing a Democratic South African Government*, in Sisulu M. - Nkosi M. - Setai B. - Thomas R., *Reconstituting and Democratizing The Southern African Customs Union: Report of the Workshop held in Gaborone, Botswana, 6 - 8 March 1994*, Braamfontein, 1994, p. 29.
- DE LACHARRIERE G., *Aspects récents de la clause de la nation la plus favorisée*, in *AFDI* 1961, p. 109.
- DE MELO J., *Regionalism and developing countries: A Primer*, in *JWT*, 2007, p. 351.
- DEMARET P., *The reciprocal influence of multilateral and regional trade rules: a framework of analysis*, in Demaret P. - Bellis J. F. - García Jiménez G., *Regionalism and Multilateralism After the Uruguay Round*, Liège, 1997, p. 805.
- DRUBI R., *La Zona di Libero Scambio Araba Allargata e i Suoi Effetti sul Commercio Intra-Arabo e in Particolare l'Agricolo*, *La Gazzetta Ufficiale dell'università di Damasco Scienza Economica e Giuridica*, Damasco, 2007.
- EHLERMANN C.D., *The internal market following the single European act*, in *Common Market Law Review*, 1987, p. 365.
- ETHIER W. J., *Regionalism in a multilateral world*, in *JPE*, 1998, p. 1214.
- FABBRICOTTI A., *Gli accordi di integrazione economica regionale ed il GATT/OMC. L'attivazione del regolamento delle controversie*, in *Dir. comm. int.*, 2001.
- FABBRICOTTI A., *The WTO and RTAs: A "Bottom-Up" Interpretation of RTAs' Autonomy Over WTO Law*, in Kolsky Lewis M. - Frankel S. (edited by), *International Economic Law and National Autonomy: Convergence or Divergence?*, Cambridge, 2010, p. 116.
- FACHIRI A B., *The Austro-German Custom Union Case*, in *BYIL* 1932. p. 68.
- FAWZY, S., *"The Economics and Politics of Arab Economic Integration,"* in Ahmed Galal and Bernard Hoekman., (edited by), *Arab Economic Integration* (Washington, DC: Brookings Institution Press), 2003, p. 3.
- FISICHELLA D., *Il principio del mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione Europea*, in *D.U.E.*, 1999. p. 53.
- FORNER J.J., DELAYGUA I., *La clausula de la nacion mas favorecida: la excepcion de las uniones aduaneras, de las zonas de libre cambio y de las uniones economicas*, Editorial Civitas, Madrid, 1988.
- FREUND CAROLINE., *Different Paths to Free Trade: The Gains from Regionalism*. *Quarterly Journal of Economics* (2000), 115 (4), p. 1317.

- FREUND CAROLINE. EMANUEL ORNELAS., *Regional trade agreements*, *World Bank Policy Research Working Paper* n. 5341, Washington, 2010.
- GAINES D.B SAWYER W.C e SPRINKLE R., *EEC Mediterranean Policy and U.S. Trade in Citrus*, in *JWTL* 1981, p. 431.
- GIFFONI M., *Il consolidamento dell'Unione doganale in vista della realizzazione del mercato unico*, in *Dir. scambi internaz.*, 1990, p. 259.
- GNES M., *Ravvicinamento delle legislazioni*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, Cassese S, (a cura di), Milano 2006, p. 4837.
- GROSSMAN G.M. SYKES A.O., *A Preference for Development: the Law and Economics of GSP*, *World Trade Review* (2005) 4, p. 259.
- HAFAZ Z., *Weak Discipline: GATT Article XXIV and the Emerging WTO Jurisprudence on RTAs*, in *North Dakota LR*, 2003, p. 905.
- HASSAN HOSNI W, *La Siria e la zona di libero scambio araba*, *centro nazionale per la politica agricola*, *Working Paper* n. 5, Damasco, 2001, p. 78.
- HOEKMAN B and MESSERLIN P, "Initial Conditions and Incentives for Arab Economic Integration: Can the European Community's Success Be Emulated?" *the World Bank Policy Research Working Paper* 2921 (October 2002), p. 30.
- HUBER J., *The Practice of GATT*, *The practice of GATT in examining regional arrangements under article XXIV*, in *Journal of Common Market Studies*, 1981, vol 19, p. 281.
- HURRELL A., *Regionalism in Theoretical Perspective*, in Fawcett L. - Hurrell A., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, 1995, p. 37.
- JENNINGS R, e WATTS A., (edited by), *Oppenheim's International Law*, 9° ed, vol. I, Longman, Harlow, Essex, 1992, p. 1331.
- KENNAN, JOHN e RAYMOND RIEZMAN., *Optimal Tariff Equilibria with Customs Unions*. *Canadian Journal of Economics* , 1990, vol 23, p. 70.
- KOWALCZYK C., *Welfare and Integration*, in *International Economic Review* 41, (2000), p. 483.
- KRISHNA P., *The economics of PTAs*, in Lester S. - Mercurio B. (edited by), *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary and Analysis*, Cambridge, 2009, p. 11.
- KRUEGER, ANNE O. *Free Trade Agreements versus Customs Unions*. *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* n. 5084, Cambridge, 1995.
- LEAL-ARCAS, *United We Stand, Divided We Fall- The European Community and its member States in the WTO Forum: towards greater Cooperation on Issues of Shared Competence?*, in *European Political Economy Review*, 2003, <http://www.epic.ac.UK/eper-vol.1.no.1> (spring 2003), p. 65.
- LENZERINI F, *Le relazioni tra Organizzazione Mondiale del Commercio e Comunità Europea nel settore della cooperazione allo sviluppo*. In Francioni F. Lenzerini F. Montini M., *Organizzazione Mondiale del Commercio e Diritto della Comunità Europea nella prospettiva della risoluzione delle controversie*, Milano, 2005, p.171.
- LIPSEY R.G., *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, in *Economics*, 1957, p. 40.

- LOCKART N.J.S. e MITCHELL A.D., *Regional Trade Agreements Under GATT 1994. An Exception And Its Limits*, in MITCHELL, A.D. (ed. by), *challenges and Prospects for the WTO*, London, 2005, p. 228.
- MAESTRIPIERI, *La libera circolazione delle merci nella Cee*, in *Riv. Diritto Europeo*. 1970;
- MARCEAU G. - REINMAN C., *When and How Is a Regional Trade Agreement Compatible with the WTO?*, in *LIEI*, 2001, p. 312.
- MATTERA A., *L'article 30 du Traité CEE, la jurisprudence "Cassis de Dijon" et le principe de la reconnaissance mutuelle*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, p. 113.
- MAUBLANC L –FREANDEZ J.P. MAUBLANC ., *L'interdiction des entraves de nature fiscale ou parafiscale à la libre circulation des marchandises*, in *Revue du Marché Commun*, 1995.
- MIATELLO A., *Les zones franches, les institutions similaires et le droit – communautaire*, in *Riv. dir. eur*, 1982, p. 99.
- NAGARAJAN N., *Regionalism and the WTO. New Rules for the Game?*, *Economic Paper 128 of the European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, Bruxelles-Luxembourg 1998, p. 17.
- NICOLAOEDIS K., *Mutual Recognition of regulatory regimes: some lessons and prospect*, *Jean Monnet Working Papers*, 7/97, p. 3.
- NOGUÉS J.J. QUINTANILLA R., *"Latin America's Integration and the Multilateral Trading System"*, in De Melo J and Panagariya A, *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press. 1993 p. 294.
- OLIVER P., ROTH W.H., *The internal market and the four freedoms* 41, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 407.
- OLIVER P., *Some further reflections on the scope of Articles 28-30 (ex 30-36) EC*, in *Common Market Law Review*, 36(4), 1999, p. 783.
- OPPENHEIM H.F., *La clause de la nation la plus favorisée, dans la pratique internationale de la Suisse*, Zurich, 1948, p. 103.
- PANAGARIYA A., *Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments*, in *Journal of Economic Literature*, 2000, p. 287
- PATTERSON G., *The Most Favoured-Nation Clause and Economic Integration*, in *Annuaire Européen*, 1965.
- PAUWELYN J., *The Puzzle of WTO Safeguard and Regional Trade Agreements*, in *JIEL* 7, 2004, p. 109.
- PENNETTA P., *Una Ipotesi di Cooperazione Sub-regionale in Africa: l'Unione Doganale ed Economica dell'Africa Centrale (UDEAC)*, in *Comunità Internazionale* vol. 45, No. 4, 1990, p. 808.
- PETERSMANN E.U., *The GATT/OMC Dispute Settlement System, International Law, International Organizations and Dispute Settlement: Kluwer Law International*. London, 1997, p. 160.
- PORRATA-DORIA R. A., *MERCOSUR: The Common Market of the Twenty-First Century?*, in *Georgia JICL*, 2004, p. 1.
- RICHARDSON, MARTIN., *Endogenous Protection and Trade Diversion. Journal of International Economics* 34 (3–4, May) 1993, p. 309.

- RIEDL R., *Déroptions à la clause de la nation la plus favorisée, Rapport présenté à la Chambre de Commerce Internationale Sirey*, Paris, 1931, p. 8.
- ROESSLER F., *The institutional balance between the judicial and political organs of the WTO*, in BRONCKERS, M., e QUICK, R.(edited by)., *New Directions in International Economic Law*. Boston, MA: Kluwer Law International, 2000, p. 325.
- SACERDOTI G E., *Nuovi regionalismi e regole del GATT dopo dell'Uruguay Round*, in Sacerdoti G E Alessandrini S., (a cura di), *Regionalismo economico e sistemi globali degli scambi*. Milano, 1994, p. 19.
- SCHWARZENBERGER G., *The most Favored Nation Standard in British State Practice*, in 22 *British Yearbook of International Law* 96, (1945), p. 109.
- SHAFIQ A., *Il Consiglio di Cooperazione del Golfo dal Punto di Vista delle Relazioni Internazionali*, Beirut, 1989, p. 101.
- SHUIBHNE N.N., *The free movement of goods and Article 28 EC: an evolving framework*, in *European Law Review*, 2002, p. 408.
- STITT F., *blocchi economici nell'era della globalizzazione, Libro l'Alahram Economico*, Cairo, 2007, n. 232, pp. 60-66.
- TEVINI A., *Article XXIV GATT 1994*, in Wolfrum R. - Stoll P.-T. - Kaiser K., (edited by), *WTO-Institutions and Dispute Settlement*, Leiden, 2006, p. 211.
- TEVINI A., *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, in Wolfrum R. - Stoll P.-T. – Kaiser K. (edited by), *WTO-Institutions and Dispute Settlement*, Leiden, 2006, p. 250.
- TIZZANO A., *L'Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Foro Italiano*, 1989, p. 79.
- TRACHTMAN J. P., *International trade: regionalism*, in Guzman A. T. Sykes A. O., *Research Handbook in International Economic Law*, Cheltenham, 2007, p. 164.
- VIGNES D., *La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine-Problèmes posés par la Communauté économique européenne*, in *RCADI*, vol 130, 1970, p. 207.
- WATSON P., *Freedom of establishment and freedom to provide services: some recent developments*, in *Common Market Law Review* 20, 1983, p. 76.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE.

- 14 dicembre 1962, cause riunite 2 e 3/62. *Commissione c. Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio*, Raccolta, 793.
- 14 dicembre 1962. *Commissione c. Lussemburgo e Belgio (Pan pepato)*, causa 2 e 3/62, Raccolta, 813.
- 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 26/62, Raccolta, p. 1.
- 16 giugno 1966, *Lütticke*, C-57/65, Raccolta, 293, 219;
- 3 aprile 1968, *Molkerei-Zentrale*, causa n. 28/67, Raccolta, 208, 383 ss.
- 4 aprile 1968, *Hauptzollamt München*, causa 27/67, Raccolta 327, passim.
- 10 dicembre 1968, *Commissione c. Italia*, C-7/68, Raccolta, 561.
- 1 luglio 1969, *Sociaal Fonds Diamantarbeiders*, C-2 e 3/69, Raccolta, 211.
- 1 luglio 1969, *Commissione c. Italia*, C-24/68, Raccolta, 193.

- 17 febbraio 1970, *Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe* contro *Firma Paul G. Bollmann*, C-40/69, Raccolta, 69.
- 23 marzo 1972, *Günter Henck* contro *Hauptzollamt Emden*, C-36/71, Raccolta, 187.
- 14 dicembre 1972, *Marimex*, C-29/72, Raccolta, I-1309.
- 19 giugno 1973, *Capolongo*, C-77/72, Raccolta, 611.
- 10 ottobre 1973, *Variola*, C-34/73, Raccolta, 981.
- 8 maggio 1974. - *Osram Gmbh* contro *Oberfinanzdirektion Frankfurt*, C-183/73, Raccolta, 8.
- 29 maggio 1974, *Hauptzollamt Bielefeld* contro *Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König*, C-185/73, Raccolta, 607.
- 11 luglio 1974, *Dassonville*, C-8/74, Raccolta, 837.
- 18 giugno 1975, *IGAV*, C-94/74, Raccolta, 699.
- 26 febbraio 1975, *Cadsky*, C-63/74, Raccolta, 281.
- 25 gennaio 1977, *Bauhuis*, C-46/76, Raccolta, 5.
- 26 gennaio 1977, *Gesellschaft Fuer Ueberseehandel Mbh* contro *Handelskammer di Amburgo*, C-49/76, Raccolta, 41.
- 16 febbraio 1977, *Schöttle*, C-20/76, Raccolta, 247.
- 15 aprile 1977, *Deutsches Milch-Kontor*, C-272/75, Raccolta, I-1950.
- 22 marzo 1977, *Steinike*, C-78/76, Raccolta, 595.
- 25 maggio 1977, *Cucchi*, C-77/76, Raccolta, 987.
- 12 luglio 1977, *Commissione c. Paesi Bassi*, C-89/76, Raccolta, 1355.
- 17 luglio 1977, *Haar Petroleum*, C-90/74, Raccolta, I-4085.
- 9 marzo del 1978, *Bleiindustrie KG, antes Jung & Lindig* contro *Hauptzollamt Hamburg-Waltershof*, C-111/77, Raccolta, 659.
- 20 aprile 1978, *cause riunite 80 e 81/77, Commissionaires réunis*, Raccolta, 927.
- 23 novembre 1978, *Regina* contro *Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson e Colin Alex Norman Woodiwiss*, C-7/78, Raccolta, 2247.
- 29 novembre 1978, *Redmond*, causa 83/78, Raccolta, 2347.
- 18 gennaio, 1979, *Van Wesemael*, causa 110/78, Raccolta, 35.
- 20 febbraio 1979, *ReweZentral*, C-120/78, Raccolta, 649.
- 8 novembre 1979, *Denkavit Futtermittel*, causa n. 251/78, Raccolta, 3369.
- 27 febbraio 1980, *Commissione c. Francia*, C-168/78, Raccolta, 347.
- 27 febbraio 1980, *Commissione c. Irlanda*, C-55/79, Raccolta, 481.
- 27 febbraio 1980, *Commissione c. Regno Unito*, C-170/78, Raccolta, 417.
- 22 gennaio 1981, *Dansk supermarked*, C-58/80, Raccolta, 181.
- 28 gennaio 1981, *Kortmann*, C-32/80, Raccolta, 251.
- 5 febbraio 1981, *Joszeif Horvath* contro *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-50/80, Raccolta, 385.
- 14 luglio 1981, *ELBA Elektroapparate- und Maschinenbau Walter Goettmann KG* contro *Hauptzollamt Berlin-Packhof*, C-205/80, Raccolta, 2097.
- 5 maggio del 1982, *Schul*, causa n. 15/81, Raccolta, 1409.
- 30 settembre 1982, *Howe and Bainbridge Bv* contro *Oberfinanzdirektion. Frankfurt Am Main*, C-317/81, Raccolta, 3257.

- 26 ottobre 1982, *Wilfried Wolf* contro *Hauptzollamt Duesseldorf*, C-221/81, Raccolta, 3681.
- 17 marzo 1983, *Hans Dinter GmbH* contro *Hauptzollamt Köln-Deutz*, C-175/82, Raccolta, 969.
- 17 maggio 1983, *Commissione c. Belgio*, C-132/82, Raccolta, 1649.
- 9 febbraio 1984, *Metro International Kommanditgesellschaft* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-60/83, Raccolta, 671.
- 29 febbraio 1984, *Rewe-Zentral*, C-37/83, Raccolta, 1229.
- 17 maggio 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, Raccolta, 2171.
- 9 maggio 1985, *Humblot*, C-112/84, Raccolta, 1367.
- 3 luglio 1985, *Commissione c. Italia (Marsala)*, C-277/83, Raccolta, 2049.
- 7 ottobre 1985, *Telefunken Fernseh und Rundfunk GmbH* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-223/84, Raccolta, 3335.
- 4 marzo 1986, *Commissione c. Danimarca*, C-106/84, Raccolta, 883.
- 7 maggio 1987, *Co-Frutta*, C-193/85, Raccolta, 2085.
- 3 marzo 1988, *Bergandi*, C-252/86, Raccolta, I-1343.
- 7 maggio 1987, *Co-Frutta*, C-193/85, Raccolta, 2085.
- 1° ottobre 1987, *Vlaamse Reisbureas*, C-311/85, Raccolta, 3801.
- 5 luglio 1988, *W. J. R. Mol* contro *Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzenin*, C-269/86, Raccolta, 3627.
- 27 settembre del 1988, *Commissione c. Consiglio*, C-51/87, Raccolta, 5459.
- 5 ottobre 1988, *Albert Schmid* contro *Hauptzollamt Stuttgart-West*, C-357/87, Raccolta, 6239.
- 25 maggio 1989, *Paul F. Weber GmbH (in liquidazione) contro Milchwerke Paderborn-Rimbeck AG*, C-40/88, Raccolta, I-1395.
- 8 febbraio 1990, *Gijs van de Kolk - Douane Expéditeur BV* contro *Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, C-233/88, Raccolta, 265;
- 20 marzo 1990, *Du Pont de Nemours*, 21/88, Raccolta, I-889.
- 6 dicembre 1990, *Max Witzemann* contro *Hauptzollamt Muenchen-Mitte*, C-343/89, Raccolta, I-4477.
- 18 aprile 1991, *Brown Boveri & Cie AG* contro *Hauptzollamt Mannheim*, in C-79/89, Raccolta, I-1853,
- 18 aprile 1991, *Commissione c. Grecia*, C-230/89, Raccolta, I-1909.
- 7 maggio 1991, *Ludwig Post GmbH* contro *Oberfinanzdirektion München*, C-120/90, Raccolta, I-02391.
- 25 luglio 1991, *Aragonesa Publicidad*, C-1 e 176/90, Raccolta, I-4151.
- 11 marzo 1992, *Compagnie Commerciale de l'Ouest e a.*, C-78-83/90, Raccolta, I-1847.
- 2 giugno 1994, *Techmeda Internationale Medizinisch-Technische Marketing- und Handels- GmbH & Co. KG* contro *Oberfinanzdirektion Köln*, C-256/93, Raccolta, I-2371;
- 16 luglio 1992, *Legros*, C-163/90, Raccolta, I-4625.
- 16 luglio 1992, *Lourenço Dias*, C-343/90, Raccolta, I-4673.

- 10 marzo 1993, *Abbott GmbH contro Oberfinanzdirektion Köln*, C-191/91, Raccolta, I-867.
- 1° aprile 1993, *Emsland-Stärke GmbH contro Oberfinanzdirektion München*, C-256/91, Raccolta, I-1857.
- 15 dicembre 1993, *Ligur Carni*, C-277, C-318 e C-319/91, Raccolta, I-6621.
- 27 aprile 1994, *Comune di Almelo e altri contro NV Energiebedrijf Ijsselmij NV*, C-393/92, Raccolta, I-01477.
- 16 giugno 1994, *Steen II*, C-132/93, Raccolta, 12715.
- 9 agosto 1994, *cause riunite C-363/93, da C-407/93 a C-411/93, Lancry*, Raccolta, I-3957.
- 9 agosto 1994, *Meyhui*, C-51/93, Raccolta, I-3879.
- 9 agosto 1994, *Neckermann Versand AG contro Hauptzollamt Frankfurt am Main--Ost*, C-309/98, Raccolta, I-4027.
- 13 dicembre 1994, *GoldStar Europe GmbH contro Hauptzollamt Ludwigshafen*, C-401/93, Raccolta, 5587.
- 14 dicembre 1994, *Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee*, C-267/94, Raccolta, I-4845;
- 11 agosto 1995, *Dubois c. Garenor*, C-16/94, Raccolta, I-2421.
- 11 agosto 1995, *Roders e altri*, Cause da C-367/93 a C-377/93, Raccolta, I-2229.
- 5 ottobre 1995, *Aprile Srl, in liquidazione, contro Amministrazione delle Finanze dello Stato*, C-125/94, Raccolta, I-2919.
- 14 dicembre 1995, *Procedimenti penali contro Patrick Colin e Daniel Dupré*, Cause riunite C-106/94 e C-139/94, Raccolta, I-04759.
- 14 settembre 1995, *Simitzi*, cause C-485/93 e C-486/93, Raccolta, I-2655.
- 17 ottobre del 1995, *cause riunite, Ministre des Finances contro Société Pardo & Fils e Camicas SAR*, C-59 e 64/94, Raccolta, I-3159.
- 30 novembre del 1995, *Gebhard*, causa 55/94, Raccolta, p. I-4165.
- 7 dicembre 1995, *Ayuntamiento de Ceuta*, C-45/94, Raccolta, I-4385.
- 23 maggio 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, Raccolta, I-2553.
- 20 giugno 1996, *VOBIS Microcomputer AG contro Oberfinanzdirektion München*, C-121/95, C-121/95, Raccolta, I-3407.
- 11 luglio 1996, *Bristol-Meyers Squibb*, C-427, 429 e 436/93, Raccolta, I-3457.
- 7 novembre 1996, *Société Cadi Surgelés, Société Sofrigu, Société Sofroi e Société Sofriber* contro *Ministre des Finances e Directeur général des douanes*, C-126/94, Raccolta I-5647.
- 12 dicembre 1996, *Ministero delle Finanze contro Foods Import Srl*, C-38/95, Raccolta, I-6543.
- 17 giugno 1997, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Lda contro Alfândega de Lisboa*, C-164/95, Raccolta, I-3441.
- 17 luglio 1997, *Haar Prtroleum*, C-90/94, Raccolta, I-4085.
- 17 settembre 1997, *Fazenda Pubblica*, C-347/95, Raccolta, I-4911.
- 9 ottobre 1997, *Rank Xerox Manufacturing (Nederland) BV contro Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, C-67/95, Raccolta, I-05401.

- 6 novembre 1997, *Laboratoires de thérapeutique moderne (LTM) contro Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)*, C-201/96, Raccolta, I-6147.
- 3 dicembre 1998, *Bluhme*, C-67/97, Raccolta, I-8033.
- 9 dicembre 1997, *Leonhard Knubben Speditions GmbH contro Hauptzollamt Mannheim*, C-143/96, Raccolta, I-7039.
- 18 dicembre 1997, *Techex Computer e Grafik Vertriebs GmbH contro Hauptzollamt München*, C-382/95, Raccolta, I-7363.
- 15 gennaio 1998, *Quelle Schickedanz AG und Co. contro Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main*, C-80/96, Raccolta, I-123.
- 12 marzo 1998, *Laboratoires Sarget SA contro Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)*, C-270/96, Raccolta, I-1121.
- 2 aprile 1998, *Outokumpu Oy*, C-213/96, Raccolta, I-1801.
- 30 aprile 1998, *Sodiprem*, C-37 e 38/96, Raccolta, I-2039.
- 17 giugno 1998, *Grundig Italia c. Ministero Finanze*, C-68/99, Raccolta, I-3775.
- 10 dicembre 1998, *Glob-Sped AG contro Hauptzollamt Lörrach*, C-328/97, Raccolta, I-8357.
- 17 novembre 1998, *Aprile II*, C-228/96, Raccolta, I-7141.
- 22 aprile 1999, *CRT France International*, C-109/98, Raccolta, I-2237.
- 17 giugno 1999, *Socridis*, C-166/98, Raccolta, I-3791.
- 3 febbraio 2000, *Charalampos Dounias*, C-228/98, Raccolta, I-577.
- 28 marzo 2000, *Holz Geenen GmbH contro Oberfinanzdirektion München*, C-309/98, Raccolta, I-1975.
- 26 settembre 2000, *Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Lda contro Tribunal Técnico Aduaneiro de Segunda Instância*, C-42/99, Raccolta, I-7691.
- 1° febbraio 2001. *D. Wandel GmbH contro Hauptzollamt Bremen*, C-66/99, Raccolta, I-873.
- 22 gennaio 2002, *Canal Satélite Digital SL*, C-390/99, Raccolta, I-607.
- 7 febbraio 2002, *Turbon International GmbH contro Oberfinanzdirektion Koblenz*, C-276/00, Raccolta, I-1389.
- 23 aprile 2002, *Niels Nygard*, C-234/99, Raccolta, I-3657.
- 19 settembre 2002, *Tulliasismes e Siilin*, C-101/01, Raccolta, I-7487.
- 20 maggio 2003, *Consorzio prosciutto di Parma*, C-108/01, Raccolta, I-5121.
- 27 novembre 2003, *Enirisorse*, C-34-38/01, Raccolta, I-14243.
- 22 gennaio 2004, *Timmermans Transport & Logistics BV contro Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Roosendaal e Hoogenboom Production Ltd contro Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Rotterdam, Cause riunite*, C-133/02 e C-134/02, Raccolta, I-1125.
- 9 settembre 2004, *Carbonati Apuani SRL*, C-72/03, Raccolta, I-8027.
- 19 gennaio del 2005, *Commissioners of Customs & Excise contro SmithKline Beecham plc*, C-206/03, Raccolta, I-415.
- 16 novembre 2006, *Compaq Computer International Corporation contro Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Arnhem*, C-306/04, Raccolta, I-10991.
- 21 giugno 2007, *Commissione c. Italia*, causa C-173/05, Raccolta, I-4917.

ORGANISMI PER LA SOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE.

-*India_quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*, Rapporto del Panel WT/DS90/R del 6 aprile 1999, Rapporto dell'Organo di Appello WT/DS90/AB/R del 23 agosto 1999.

-*Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, Rapporto del panel WT/DS121/R del 25 giugno 1999, Rapporto dell'Organo d'appello WT/DS121/AB/R del 14 dicembre 1999.

-*Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, Rapporto del panel WT/DS34/R del 31 maggio 1999, Rapporto dell'Organo d'appello WT/DS34/AB/R del 22 ottobre 1999.

-*Canada Automotive Industry*, in Doc. WT/DS139/R-WT/DS142/R dell'11 febbraio 2000.

-*United States – Import Measures on Certain Products from the European Communities*, Rapporto del panel WT/DS165/R del 17 luglio 2000, Rapporto dell'Organo d'appello WT/DS165/AB/R, dell'11 dicembre 2000.

-*United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities*, Rapporto del panel WT/DS166/R del 31 luglio 2000, Rapporto dell'Organo d'appello WT/DS166/AB/R del 22 dicembre 2000.

-*United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea*, Rapporto del panel WT/DS202/R del 29 ottobre 2001, Rapporto dell'Organo d'appello WT/DS202/AB/R del 15 febbraio 2002.

-*Argentina – Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil*, Rapporto del panel WT/DS241/R del 22 aprile 2003.

-*Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, Rapporto del panel WT/DS332/R del 12 giugno 2007, Rapporto dell'Organo d'appello WT/DS332/AB/R del 3 dicembre 2007.

DOCUMENTI.

-Commissione Economica e Sociale per l'Asia Occidentale: *Assessing Arab Economic Integration Towards the Arab Customs Union*, Beirut, 2015.

-Consiglio Parlamentare Arabo, *Il mercato comune arabo tra le realtà e le sfide, Quinta sessione ordinaria del Consiglio*, Damasco, 2004.

-*Customs Regime between Germany and Austria, Advisory opinion, PCIJ series A/B*, n. 41, September 5th, 1931.

-Fondo Arabo Monetario, *La Relazione Economica Araba Unitaria*, 1997, 2002, 2004, 2005, 2006.

-GATT, *Guide to GATT law and Practice_Analytical Index*, 6th ed., Geneva, 1994.

-Gazzetta Ufficiale della Repubblica francese del 27 settembre 1963.

-Relazione della Commissione Economica e Sociale per l'Asia Occidentale, *Le Zone di Libero Scambio nell'Area Araba “dove stiamo andando”*, New York, 2002.

-Segreteria della federazione delle Camere di Commercio, Industria e Agricoltura per i Paesi arabi: *La zona di libero scambio araba e le esigenze di sviluppo alla luce dell'esperienza dell'Unione europea*, rapporto n. 14 del 2007.

Società Italiana di Diritto Internazionale, *Diritto e organizzazione del commercio Internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio*, Atti del II Convegno, Milano, 1997, Napoli, 1998.

-United Nations, *Department of Economic Affairs, Custom Union. A league of Nations Contribution to the Study of Customs Union problems*, New York, 1947.